



Instituto Superior  
de Ciências Sociais e Políticas  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE  
DE LISBOA

# A Gestão de Crises no Quadro da NATO

**Carolina Antunes Barata Pires Vilela**

Professora Doutora Sandra Maria Rodrigues Balão

Dissertação para obtenção de grau de  
Mestre em Estratégia

Lisboa  
2013

VALORIZAMOS PESSOAS

## **Resumo**

*O trabalho de investigação que aqui se apresenta, procura analisar a evolução do conceito de Gestão de Crises no seio da NATO.*

*Para fazer face às alterações securitárias, a NATO teve que se transformar, substituindo percepções securitárias por conceitos mais abrangentes de segurança. A Aliança Atlântica redefiniu-se, recolocando prioridades mas reafirmando as suas tarefas e valores.*

*Fruto da redefinição do quadro securitário no pós-Guerra Fria e consequência de crises iniciadas junto à fronteira dos Aliados, a gestão de crises foi ganhando crescente importância no seio da Aliança. A adaptação desta aos novos desafios levou a uma série de transformações que foram sendo cristalizadas nos Conceitos Estratégicos adoptados. Neste contexto, procura-se analisar a evolução do domínio da gestão de crises no quadro NATO e a sua crescente centralidade, bem como procurar compreender a sua influência nas esferas interna e externa no quadro quer do policy-making quer do policy-taking.*

*Para atingir tal desiderato, é analisada a contextualização de cada um dos documentos (nomeadamente os que contêm os Conceitos Estratégicos da NATO), com vista à compreensão das motivações e consequências das alterações no ambiente securitário. Neste sentido, procura-se traçar uma linha de evolução da importância da Gestão de Crises no seio da Aliança, desde a sua introdução no Conceito Estratégico de 1991, até à sua consagração com o estatuto de tarefa fundamental da Aliança, juntamente com o anúncio da criação de uma capacidade civil de gestão de crises, no Conceito Estratégico de 2010.*

*É neste âmbito que se insere a introdução da gestão de crises nos Conceitos Estratégicos da NATO, sendo que nesta dissertação se procura salientar a sua relevância (num sentido amplo) e realçar (justificando) o facto de a gestão de crises ser uma das chaves principais de reinvenção da Aliança no século XXI.*

**Palavras-chave:** Crise; Crise Internacional; Gestão de Crises; NATO

## **Abstract**

*The aim of this thesis is to analyze the evolution of the crisis management concept within NATO. To cope with the security changes, this thesis will emphasize how NATO transformed itself, replacing perceptions by broader concepts of security. Moreover this thesis will emphasize how the Atlantic Alliance redefined itself by placing priorities but reaffirming its values and tasks.*

*Result of the redefinition of the security-framework in the post-Cold War and consequence of the triggered crisis by the border of the Allies, the thesis then identifies that crisis management has been gaining increasing importance within the Alliance. The adaptation of the Alliance to these challenges led to a series of transformations that were formalized in the Strategic Concepts. In this context, the thesis intends to analyze the evolution of the crisis management concept within NATO and its centrality, looking for the internal and external influence on the policy-making and policy-taking framework.*

*To achieve this goal, the different Strategic Concepts contexts analyze were in order to understand the motivations and the consequences of some security changes. In this sense, this thesis intends to draw an evolution line of the crisis management importance within the Alliance since its introduction in the 1991 Strategic Concept, until its assumption as a fundamental task of the Alliance, along with the announcement of the creation of a civilian capacity for crisis management in the Strategic Concept of 2010.*

*Lastly, this thesis intends to emphasize its relevance and highlight the idea that crisis management is a major key to the Alliance reinvention on the 21<sup>st</sup> Century.*

**Key Words:** Crisis; International Crisis; Crisis Management; NATO

## **Agradecimentos**

A presente dissertação é o culminar do curso conducente ao Mestrado em Estratégia, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade de Lisboa. Cabe, assim, agradecer à Instituição que nos acolheu, primeiramente na Licenciatura e agora durante o período de Mestrado. Palavras de apreço, não por mera formalidade mas por uma expressão sincera de reconhecimento pelas condições, pelo acompanhamento, pelo crescimento. Também aos membros do corpo docente do ISCSP reitero palavras de gratidão, por tudo o que nos ensinaram e para tudo o que nos despertaram pensar.

A realização desta dissertação não teria sido possível sem a orientação da Senhora Professora Doutora Sandra Balão, a quem agradecemos toda a disponibilidade. Manifestamos o apreço pela exigência e disciplina com que acompanhou a elaboração deste trabalho, pela preocupação e pela amizade.

Devemos também uma palavra de apreço ao Senhor General Loureiro dos Santos pela amabilidade e por toda a disponibilidade em nos receber e responder às questões colocadas. A entrevista que nos concedeu foi da maior relevância, um contributo inestimável que enriquece e abrilhanta esta dissertação.

Um agradecimento especial ao Professor Doutor Narana Coissoró, pela preocupação, pelo carinho e amizade, que muito nos honram.

Aos Avós pela preocupação.

À Mãe e ao Pai por todo o apoio e confiança. Sem vocês nada disto teria sido possível.

## **Lista de Acrónimos**

ACO – Allied Command Operations  
ACT – NATO's Transformation Command  
AMF – Allied Command Europe Mobile Force  
ANA – Afghan National Army  
ANP – Afghan National Police  
ANSF – Afghan National Security Forces  
CCOE – Civil-Military Co-operation Centre of Excellence  
CEE – Comunidade Económica Europeia  
CEP – Civil Emergency Planning  
CIMIC – Civilian Military Cooperation  
CMX – Crisis Management Exercise  
CIVAD – Civilian Advisor Concept  
CJTF – Combined Joint Task Forces  
COIN – NATO Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency  
COPD – Comprehensive Operational Planning Directive  
CSCE – Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa  
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas  
DCI – Defence Capabilities Initiative  
EAPC – Euro-Atlantic Partnership Council  
EBAO – Effects Based Approach to Operations  
EUFOR – European Force  
ICI – Istanbul Cooperation Initiative  
IFOR – Implementation Force  
ISAF – International Security Assistance Force  
JALLC – Joint Analysis and Lessons Learned Centre  
KFOR – Kosovo Force  
MAP – Membership Action Plan  
MTA – Military-Technical Agreement  
MC – Military Directive  
MD – Mediterranean Dialogue  
NAC – North Atlantic Council

NACC – North Atlantic Cooperation Council  
NATO – North Atlantic Organization Treaty  
NA5CRO – Non-Article 5 Crisis Response Operations  
NCRS – NATO Crisis Response System  
NCRSM – NATO Crisis Response System Manual  
NRF – NATO Response Force  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa  
OUP – Operation Unified Protector  
PCC – Prague Capabilities Commitment  
PfP – Partnership for Peace  
PRT – Provincial Reconstruction Teams  
SFOR – Stabilization Force  
UE – União Europeia  
UEO – União da Europa Ocidental  
UNSMIL – United Nations Support Mission in Libya  
UNPROFOR – United Nations Protection Force

## **Índice Geral**

Resumo	II
<i>Abstract</i>	III
Agradecimentos	IV
Lista de Acrónimos	V
Índice Geral	VII
Índice de Quadros	VIII
Lista de Anexos	VIII
Introdução	1
Nota Metodológica	8
1. Enquadramento Conceptual	13
1.1. O Conceito de Crise e de Crise Internacional	13
1.1.1 Classificação de fases da crise	18
1.2. O conceito de Gestão de Crises	24
1.2.1 A origem do conceito de Gestão de Crises	24
1.2.2 A Gestão de Crises depois da Guerra Fria	27
1.3 O conceito de Nova Ordem Mundial e de Nova Ordem Global Contemporânea	29
2. Conceitos Estratégicos da NATO – a linha de evolução	33
3. <i>The Alliance New Strategic Concept</i> – Conceito Estratégico de 1991	39
4. Até Washington - Bruxelas (1994), Madrid (1997) e as guerras balcânicas (Bósnia e Kosovo)	45
4.1 O reajustamento pós Conceito Estratégico de 1991	45
4.2 Conflito na Bósnia – o primeiro empenhamento militar e primeira operação de resposta a crises da Aliança	47
4.3 A continuidade da transformação	50
4.4 A crise no Kosovo	55
5. <i>The Alliance's Strategic Concept</i> – Conceito Estratégico de 1999	59
6. Até Lisboa – Praga (2002), Istambul (2004), Riga (2006), Budapeste (2008), Strasbourg-Kehl (2009) e a intervenção no Afeganistão	65
6.1 A Declaração da Cimeira de Praga e a <i>Prague Capabilities Commitment</i> , 21 Novembro 2002	65
6.2 Declaração de Istambul – “ <i>Our security in a new era</i> ”, 28 Junho 2004	70
6.3 Declaração da Cimeira de Riga e a <i>Comprehensive Political Guidance</i> , 29 Novembro 2006	71

6.4 Declaração da Cimeira de Bucareste, 3 Abril 2008	74
6.5 Declaração da Cimeira de Strasbourg/Kehl, 4 Abril 2009	75
6.6 Afeganistão – a missão ISAF	77
7. <i>Active Engagement, Modern Defence</i> – Conceito Estratégico de 2010	82
8. O pós Cimeira de Lisboa – a Líbia e a Cimeira de Chicago (2012)	91
8.1 Líbia – Operation Unified Protector	91
8.2 Declaração da Cimeira de Chicago	94
9. O conceito de Gestão de Crises na NATO	96
9.1 Da Gestão de Crises	96
9.2 Da Gestão de Crises e da <i>Comprehensive Approach</i>	102
Conclusão	107
Bibliografia	112
Anexos	128

### **Índice de Quadros**

Quadro A – “Fases da crise” segundo Snyder e Diesing	19
Quadro B – “Fases da crise” segundo Roberts	20
Quadro C – “Para um modelo unificado de crises: fases e períodos” segundo Brecher	21
Quadro D – NATO Response Force (NRF)	67
Quadro E – Military Command Structure	68
Quadro F – Gestão de Crises   Fases de Intervenção	102

### **Lista de Anexos**

Anexo I - <i>The Alliance New Strategic Concept</i>   Conceito Estratégico 1991	129
Anexo II - <i>The Alliance Strategic Concept</i>   Conceito Estratégico 1999	147
Anexo III - <i>Active Engagement, Modern Defence</i>   Conceito Estratégico 2010	169
Anexo IV - Entrevista ao General Loureiro dos Santos, dia 15 de Março de 2012: “A evolução da NATO e o Conceito de Gestão de Crises” (Entrevista integral)	182



## Introdução

Desde a sua criação, a NATO teve de responder a um conceito estratégico de contenção do seu rival (o Pacto de Varsóvia), que se alterou apenas nos anos 70 do século XX, época da *détente*, e durante a qual a NATO passou de uma estratégia de contenção para uma estratégia de distensão de relações entre os dois blocos. Já com as alterações do ambiente securitário, em 1991, passou a uma estratégia de empenhamento mútuo e construtivo<sup>1</sup>.

A Aliança foi-se redefinindo, recolocando prioridades mas reafirmando as suas tarefas e valores que se mantiveram, apesar dos diferentes quadros de evolução que se registam nos seus três Conceitos Estratégicos.

A queda do muro de Berlim, a saída de muitos países da Europa central do Bloco de Leste e o desmoronamento União Soviética alteraram as premissas até aí existentes alterando por completo o ambiente securitário.

Aquela época marcou a transição do paradigma de defesa a que a NATO parece ter sabido adaptar-se. O enfoque dos Estados na segurança militar foi redefinido e com o conceito de securitização englobaram-se os aspectos sociais, políticos e económicos, que se encontra traduzido no Conceito Estratégico de 1991<sup>2</sup>, pelo conceito de *broad approach to security*, o qual pode, também, definir-se como segurança inclusiva. Ou seja, a defesa deixou de ser entendida como a mera preservação de um território e como uma actividade exclusivamente militar para passar a estar enquadrada num quadro de segurança geral que abrange a segurança dos cidadãos, dos seus sistemas de organização e formas de vida.

Nas palavras do Embaixador Manuel Fernandes Pereira, a NATO transformou-se “de uma aliança militar defensiva e portanto reactiva, como existira desde 1949, numa organização político-militar pro-activa capaz de actuar na Europa, mas fora do seu território se necessário, na gestão de crises com repercussão na segurança europeia”<sup>3</sup>.

É nesta alteração de paradigma que o conceito de segurança se torna mais abrangente e se pode considerar que a gestão de crises ganha o seu espaço próprio na estrutura de segurança. Os conflitos na Bósnia e no Kosovo foram o exemplo de crises com repercussões na segurança dos aliados, pelo que vieram alterar novamente o ambiente securitário e

---

<sup>1</sup> Cfr. SANTO, Gabriel Espírito, “A NATO numa Perspectiva Militar: entre o Sonho e as Realidades”, *Nação e Defesa*, nº123-4ª série, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, Verão 2009, p. 34.

<sup>2</sup> “*The Alliance’s New Strategic Concept*”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Roma, em 1991. Conferir documento no Anexo I.

<sup>3</sup> PEREIRA, Manuel Fernandes, “A Aliança Atlântica e a Comunidade Internacional”, *Nação e Defesa*, nº123-4ª série, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, Verão 2009, pp.107-108.

estimular a capacidade adaptativa da NATO, que desenvolveu o domínio da gestão de crises como resposta a novos requisitos de segurança.

Esta evolução do conceito de segurança parece derivar da aprendizagem no terreno que terá vindo demonstrar que as dimensões não militares na gestão de crises e na resolução de conflitos são peças chave para o sucesso das operações que requerem cada vez mais uma mistura de instrumentos. Neste sentido, as dimensões não militares têm vindo a assumir crescente importância no seio do conceito de segurança e um claro exemplo disso parece ser o anúncio da criação de uma capacidade civil de gestão de crises para a NATO.

Assim, e atentando nesta evolução, propomo-nos desenvolver uma breve análise sobre a evolução do domínio da gestão de crises na Aliança Atlântica, particularmente nos Conceitos Estratégicos adoptados desde 1991.

Consequentemente, a delimitação do estudo centra-se nos três documentos estratégicos adoptados pela Aliança Atlântica desde a implosão da União Soviética. Referimo-nos aos Conceitos Estratégicos de 1991, de 1999<sup>4</sup> e de 2010<sup>5</sup>. Por outro lado, não descuidamos as referências e avanços cimentados pelos Aliados noutras Cimeiras e, para tal, analisamos também as perspectivas e compromissos assumidos em cada um dos respectivos *Final Communiqués*.

Em 1991 foi adoptado um novo Conceito Estratégico, documento que ajustou algumas das suas componentes essenciais e, prevendo futuras instabilidades na periferia da Aliança, introduziu a questão da gestão de crises. Porém, introduziu-a de forma pouco vinculada e excessivamente baseada no diálogo e na cooperação como formas de prevenção e resolução.

Com as guerras balcânicas e a intervenção da Aliança, compreendeu-se a necessidade da formulação de um novo Conceito Estratégico, documento que viria a ser aprovado em 1999 e que transferiu a gestão de crises para o patamar das tarefas da Aliança, deixando-a num nível secundário ou complementar, quando comparada com as três *core tasks* então definidas – Segurança, Consulta, Dissuasão e Defesa. Não obstante, foi um passo fundamental na assumpção, por parte da Aliança, deste tipo de operações consideradas *non-article 5 crisis response operations*.

A Aliança transformou-se e passou a incluir a intervenção militar em crises *out of area*, missões expedicionárias que foram ganhando importância. Como refere o Embaixador Manuel Fernandes Pereira, os Balcãs foram o primeiro teatro de operações onde a NATO actuou

---

<sup>4</sup> “*The Alliance’s Strategic Concept*”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Washington, em 1999. Conferir documento no Anexo II.

<sup>5</sup> “*Active Engagement, Modern Defence*” adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Lisboa, em 2010. Ver documento no Anexo III.

militarmente *out of area*, enquanto a operação que a Aliança lidera hoje no Afeganistão é a sua primeira missão de manutenção de paz fora da Europa<sup>6</sup>.

Nunca se desenvolveram tanto as operações e as missões como na actualidade, sendo que estas deram uma grande visibilidade à Aliança e parecem constituir hoje, o seu motor. As “novas” ameaças exigem respostas igualmente novas, para as quais são necessárias, também, capacidades devidamente adequadas, o que demonstra a necessidade de “uma acção cooperativa e coordenada da comunidade internacional, empregando recursos e capacidades militares e não militares”<sup>7</sup>. Neste quadro, a gestão de crises pode tornar-se a chave da reinvenção da Aliança.

Com bases nestas missões, a Aliança sofreu um processo de aprendizagem e é nessa base que foram formuladas as alterações expressas no novo Conceito de 2010. A NATO aprendeu no terreno que a capacidade militar não chega de *per si* para resolver os conflitos e que a criação de uma capacidade civil própria pode conceder à Aliança autonomia, nomeadamente nas operações em que outras organizações não se comprometam.

Tendo como pano de fundo a transformação da NATO desde o final da Guerra Fria, procuramos analisar a evolução do conceito de gestão de crises no seio desta organização. Assim, articulando os acontecimentos e a consequente actuação da Aliança, foi nosso propósito investigar e estudar para compreender, com vista a explicar, interpretar e analisar criticamente, em que medida se desenrolou o sucessivo aprofundamento da importância do conceito de gestão de crises na NATO e, consequentemente, a transformação a ele associado.

## **Objecto de Estudo e sua Delimitação**

Sendo objectivo da dissertação de Mestrado que haja um relacionamento entre o interesse do discente e os conhecimentos adquiridos durante o Mestrado em Estratégia, e tendo em conta que “deve ser relevante, restrito e suscitar, quando possível e adequado, um envolvimento pessoal”<sup>8</sup>, a escolha do objecto da presente dissertação reflecte o interesse pessoal já longo sobre temáticas relacionadas com a Aliança Atlântica.

O objecto acabou, assim, por ser delineado no final de 2010, momento no qual, enquanto membro da Associação da Juventude Portuguesa do Atlântico, participámos da *Young Atlanticist Summit 2010*. Este evento foi realizado em Lisboa, à margem da Cimeira de

---

<sup>6</sup> Cfr. PEREIRA, Manuel Fernandes Pereira, *Op. Cit.* nota nº3, p.109.

<sup>7</sup> SERRONHA, Marco Paulino, “A Cimeira de Lisboa: uma NATO para o Século XXI”, *Nação e Defesa*, nº126-5ª série, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 2010, p.76.

<sup>8</sup> MOREIRA, Carlos Diogo, *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*, 1ª Edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1994, p.21.

Chefes de Estado e de Governo, e proporcionou encontros entre os Jovens, os Chefes de Estado e altos dirigentes da NATO, promovendo o debate sobre aspectos do Conceito Estratégico e sobre os desafios da Aliança. Assim, esta cimeira paralela revelou-se um momento único para a troca de pontos de vista que se tornaram fundamentais na busca das motivações e da forma de evolução da questão da gestão de crises no seio da Aliança.

A este interesse, somou-se a pertinência do tema, considerando que a NATO, apesar de tudo, ainda é a principal Organização de segurança do Ocidente e, para alguns autores, de abrangência global, dada a assumpção de missões *out of area*. Neste sentido, torna-se da maior actualidade e pertinência a análise da importância atribuída à questão da gestão de crises no seu seio, bem como à incorporação da gestão civil de crises no seu actual Conceito Estratégico. Torna-se, a nosso ver, relevante analisar as potenciais implicações desta evolução considerando que, tradicionalmente, no seio da Aliança, o conceito de segurança era focado estritamente na segurança a nível militar sendo a preocupação central dos Estados, como já foi por nós referido, a defesa territorial. Todavia, por força do fim da Guerra Fria, assistiu-se a uma redefinição do conceito de segurança que levaria necessariamente a um reajustamento da Aliança.

Assim, neste âmbito de delimitação do objecto de estudo, referimos, desde já, que não constitui objectivo desta dissertação a discussão epistemológica relativamente à operacionalização e distinção dos conceitos de segurança e de defesa. Enquanto objecto de estudo, procuraremos desenvolver uma breve análise sobre a evolução do domínio das operações de gestão de crises no quadro NATO, através da análise dos documentos mais relevantes da organização (Declarações de Cimeiras e Conceitos Estratégicos), e da análise da sua acção no terreno, como corolário das alterações quer internacionais quer internas ao nível dos referidos documentos, conforme já anteriormente salientámos.

Desta questão decorre que a investigação procurará contribuir para o aprofundamento do estudo da gestão de crises e, nesse sentido, será conduzida de forma a permitir o conhecimento da evolução do enfoque dado à questão por parte da Aliança Atlântica. Neste quadro, a investigação procurará ter em conta os contextos evolutivos da organização através de um entendimento da adaptabilidade da Aliança aos novos contextos internacionais, quer pela análise de documentos essenciais (Declarações de Cimeiras e Conceitos Estratégicos) quer pela análise da acção da organização no terreno (através da análise de relatórios de operações e de missões disponíveis para consulta pelo público, através da análise de notícias e de reportagens dos meios de comunicação e de informação).

Neste sentido, e a título exemplificativo (de entre outras leituras possíveis, considerando que estas foram as perspectivas que mais nos auxiliaram na identificação e desenvolvimento do objecto de estudo, salientamos:

- Os documentos Conceitos Estratégicos de 1991, 1999 e de 2010, que contêm a posição oficial da Aliança.
- O artigo do Senhor Almirante António Silva Ribeiro, intitulado “O *Conceito Estratégico da NATO*”<sup>9</sup>, e no âmbito do qual é feita a análise dos Conceitos Estratégicos desde 1991.
- O artigo do Senhor Almirante Alexandre Reis Rodrigues intitulado “A NATO e a *Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou em Convergência?*”<sup>10</sup>, pela sua análise sobre a interacção entre a NATO e a UE no que respeita ao envolvimento em operações de gestão de crises por cada uma das Organizações.
- O artigo do Senhor General Loureiro dos Santos, intitulado “O *Conceito Estratégico da NATO: Superar Contradições, Manter a Coesão*”<sup>11</sup>, pela clarificação do momento em que a Aliança se encontrava em 2010 no momento da adopção de um novo Conceito Estratégico.
- Os Relatórios 2009:4 e 2011:02 do Danish Institute for International Studies, editados por Jens Ringsmose e por Sten Rynning, intitulados “*Come Home, NATO? The Atlantic Alliance’s New Strategic Concept*”<sup>12</sup> e “*NATO’s New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*”<sup>13</sup>, respectivamente. Estes documentos tornaram-se contributos fundamentais dado que reúnem os contributos de vários especialistas em segurança e que centram as suas análises nas questões centrais da Aliança Atlântica, permitindo-nos quer uma visão abrangente do percurso da NATO a nível histórico e global, como em questões concretas e prementes para a actualidade da Organização.

---

<sup>9</sup> Cfr. RIBEIRO, António Silva, “O Conceito Estratégico da NATO”, *Segurança e Defesa*, nº 17, Abril-Junho 2011, 16-26.

<sup>10</sup> Cfr. RODRIGUES, Alexandre Reis, “A NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou em Convergência?”, *Cadernos Navais*, Edições Culturais da Marinha, Lisboa, 2006.

<sup>11</sup> Cfr. SANTOS, José Alberto Loureiro dos, “O Conceito Estratégico da NATO: Superar Contradições, Manter a Coesão”, *Nação e Defesa*, nº126-5ª série, IDN, 2010, 37-46.

<sup>12</sup> Cfr. RINGSMOSE, Jens and RYNNING, Sten, *Come Home, NATO? The Atlantic Alliance’s New Strategic Concept*, DIIS Report 2009:04, DIIS, Copenhagen. Disponível em [http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2009/DIIS\\_report\\_200904\\_RingmoseRynning\\_NATO\\_web.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2009/DIIS_report_200904_RingmoseRynning_NATO_web.pdf).

<sup>13</sup> Cfr. RINGSMOSE, Jens and RYNNING, Sten, *NATO’s New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*, DIIS Report, Copenhagen, 2011:2. Disponível em [http://www.diis.dk/files/publications/reports2011/rp2011-02-nato\\_web.pdf](http://www.diis.dk/files/publications/reports2011/rp2011-02-nato_web.pdf).

De forma a facilitar o presente estudo, escolhemos organizar os resultados desta investigação em nove capítulos, a que se somam a introdução, a nota metodológica e a conclusão.

Na introdução, começamos por apresentar o objecto de estudo, contextualizando o desenvolvimento da problemática e circunscrevendo a análise ao propósito da dissertação que se centra na evolução do conceito de gestão de crises na NATO e respectivas consequências. Apresentamos, ainda neste contexto, a relevância e actualidade do objecto e o Estado da Arte, evidenciando as motivações pessoais que levaram à sua escolha.

Com esta perspectiva bem presente, avançamos para a nota metodológica no âmbito da qual apresentamos a questão central da qual partimos, assim como a definição dos objectivos a alcançar com esta investigação. Ainda neste âmbito esclarecemos quais as nossas opções metodológicas em termos dos processos de pesquisa e das perspectivas de abordagem em que a análise se baseia, sem esquecer as fontes consultadas e outras questões associadas à recolha de informação.

No primeiro capítulo, é nosso objectivo a elaboração de uma análise conceptual que, dado o tema do trabalho, incide sobre os conceitos de crise, de crise internacional, de gestão de crises, de Nova Ordem Global e de Nova Ordem Global Contemporânea. Neste âmbito, abordamos a classificação das fases de crise e, ao nível da gestão de crises, analisamos a origem do mesmo e a sua evolução no período pós-Guerra Fria.

No segundo capítulo, procuramos traçar uma linha de evolução dos acontecimentos que terão estado na origem do processo que conduziu à elaboração dos Conceitos Estratégicos de 1991, de 1999 e de 2010, de forma a contextualizar os documentos e o seu conteúdo.

No terceiro capítulo é analisado, a título individual, o Conceito Estratégico de 1991, enquanto no quarto capítulo a análise incide sobre o período decorrido entre 1991 e 1999. Assim, é analisado o reajustamento pós-Conceito Estratégico de 1991 e são igualmente analisadas as Cimeiras de Bruxelas (1994) e de Madrid (1997). Neste capítulo é ainda considerado o conflito na Bósnia, primeiro empenhamento militar e primeira operação de resposta a crises da Aliança, bem como a crise no Kosovo e as suas implicações para a transformação da Aliança.

No quinto capítulo, centramo-nos no Conceito Estratégico de 1999, enquanto que no capítulo sexto analisamos as Cimeiras de Praga (2002), Istambul (2004), Riga (2006), Budapeste (2008), Strasbourg-Kehl (2009) e as respectivas Declarações, consequências e implicações no aprofundamento do conceito de gestão de crises na Aliança. Neste capítulo debruçamo-nos também sobre a intervenção da NATO no Afeganistão.

No sétimo capítulo, o foco centra-se na análise do Conceito Estratégico de 2010, com enfoque na relevância que a gestão de crises assume neste documento.

No oitavo capítulo, analisamos o período pós Cimeira de Lisboa, a *Operation Unified Protector* na Líbia e a Cimeira de Chicago (2012) sendo que, no nono capítulo, nos centramos no conceito de gestão de crises na NATO e na sua ligação com o conceito de *Comprehensive Approach*.

Por fim, congregando os dados da investigação, apresentamos uma conclusão, onde é nosso objectivo salientar a evolução da gestão de crises no quadro da NATO, verificando-se uma valorização progressiva da temática nos documentos analisados. Assim, realçamos a ideia de que a gestão de crises é uma das chaves principais de reinvenção da Aliança hoje e que a anunciada criação de uma capacidade civil de gestão de crises<sup>14</sup> apenas vem reforçar esta base já anteriormente estabelecida nos Conceitos Estratégicos anteriores, especialmente no Conceito Estratégico de 1999.

---

<sup>14</sup> Cfr. “*Active Engagement, Modern Defence*”, *Op.Cit.*, nota nº5.

## Nota Metodológica

A gestão de crises está presente, de forma cada vez mais visível, nos momentos de adaptação e de reinvenção da Aliança. Neste sentido, e partindo do princípio segundo qual “a descoberta do *problema* é mais importante do que a *conclusão*”<sup>15</sup>, uma vez que a função da actividade científica é a procura de uma verdade, a investigação procurará responder à seguinte questão central: “Qual a importância atribuída à temática da gestão de crises no quadro NATO e quais as consequências daí decorrentes para a Nova Ordem Global Contemporânea?”.

Ou seja, tendo em conta o objecto seleccionado para esta investigação, “A evolução do conceito de gestão de crises na NATO”, a questão central do trabalho incide sobre a importância atribuída à temática da gestão de crises no quadro NATO recorrendo para tal à análise da evolução do conceito de gestão de crises no seio da Aliança desde o final da Guerra Fria, e dirigida enquanto resposta a acontecimentos e a missões – bem como às consequências que, desta evolução e da capacidade de resposta a situações concretas a ela associadas, decorrem para a Nova Ordem Global Contemporânea que caracteriza a conjuntura no momento presente.

Esta questão foi identificada a partir de leituras exploratórias e na sequência dos desenvolvimentos que nos foi possível identificar no campo da gestão de crises no contexto do último Conceito Estratégico da Aliança, aprovado em Novembro de 2010 em Lisboa.

Nesse sentido, o objectivo do estudo centra-se na percepção e consequente busca de confirmação, sobre a existência, ou não, de um aprofundamento da problemática nos referidos documentos e, sobretudo, se tal aprofundamento é ou não posteriormente traduzido em acções concretas, correspondentes, no referido domínio. É também nosso objectivo, explicitar a contextualização no seio da qual as alterações decorreram, para procurar compreender as respostas dadas, as consequências que tiveram no quadro de acção da NATO, bem como as consequências daí resultantes para a Nova Ordem Global Contemporânea em geral e para os membros da Aliança em particular.

No entanto, um esforço foi feito para garantir a sua cientificidade e para, da melhor forma possível, com ele contribuir para uma compreensão mais aprofundada de um fenómeno que se impõe pela sua dimensão e importância.

---

<sup>15</sup> MALTEZ, José Adelino, *Princípios de Ciência Política – Introdução à Teoria Política*, 2.ª Edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1996, p.24.



Deste modo, importa realçar a metodologia utilizada para a realização desta dissertação, considerando que é a metodologia específica utilizada que distingue a ciência, um “conhecimento obtido através de uma dada metodologia, isto é, um sistema de regras explícitas e procedimentos em que a pesquisa se baseia”<sup>16</sup>.

Neste sentido, dada a exigência de rigor científico que preside à realização do trabalho, existem normas que o investigador deve seguir para que possam atingir resultados credíveis sendo que, “a aplicação deste processo, permite a acumulação de conhecimentos fidedignos, organizados numa teoria explicativa dos fenómenos estudados”<sup>17</sup>. Assim, estaremos mais próximos de garantir com sucesso o alcançar de conclusões fiáveis, considerando que o método científico “consiste na observação sistemática e na rigorosa dedução, dentro de um sistema lógico bem definido”<sup>18</sup>.

Desde logo, podemos verificar que, “no domínio de todas as ciências sociais, surge o problema do *subjectivismo* e do *objectivismo* dos investigadores, comentadores e docentes que diz respeito ao observador que não pode ele próprio alhear-se de uma certa concepção do mundo e da vida que faz parte da sua circunstância pessoal e que condiciona necessariamente a sua relação com os factos a observar e avaliar”<sup>19</sup>.

Acresce que, contrariamente às chamadas Ciências Exactas, que alcançam os requisitos de investigação através de isolamento ou de experimentação das componentes de estudo, em Ciências Sociais, a realidade social não pode ser isolada.

Neste sentido, para a diminuição do subjectivismo inerente, encontra-se o desenvolvimento por várias escolas, de grandes teorias ou paradigmas através das quais seja possível proceder a uma abstracção apriorística da realidade social. Estas abordagens procuram o estabelecimento de um “conjunto coerente e sistemático de proposições que têm como objectivo esclarecer a esfera das relações sociais (...) num esquema explicativo destas relações, da sua estrutura, [e] da sua evolução”<sup>20</sup>. Procura-se, assim, recorrer a um esquema que diminua a subjectividade da análise e que permita uma compreensão mais clara da realidade social.

Assim, por um lado, a inserção consciente e declarada da investigação no âmbito de cada uma destas escolas permite uma diminuição do subjectivismo que preside às Ciências

---

<sup>16</sup> MOREIRA, Carlos Diogo, *Teorias e Práticas de Investigação*, 1ª Edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2007, pp.13-14.

<sup>17</sup> BESSA, António Marques, *A arte de Governar – Ensaio sobre a classe dirigente e Fórmula Política*, 2ª Edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1996, pp.19-20.

<sup>18</sup> Idem, p. 20.

<sup>19</sup> MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, 4ª Edição, Almedina, Lisboa, 2002, p.59.

<sup>20</sup> BRAILLARD, Philippe, *Teoria das Relações Internacionais*, 1ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1990, p.16.

Sociais e, por outro, permite estruturar a observação. Ao compreender-se em que escola determinada investigação se insere, torna-se possível identificar quais os elementos subjectivos que presidiram à escolha do tema e das variáveis, permitindo identificar, *a priori*, os elementos subjectivos de potencial enviesamento da análise.

Considerando as características e as dimensões do objecto de estudo, a análise metodológica pressupõe uma interdisciplinaridade e uma transdisciplinaridade que permitem o estabelecimento dos limites da problemática em questão, nomeadamente se considerarmos a sua complexidade pelo número de actores envolvidos. Neste sentido, recorreremos à conjugação de conhecimentos provenientes das várias disciplinas científicas, destacando-se as contribuições da Estratégia, das Relações Internacionais, da Ciência Política, da História e do Direito Internacional<sup>21</sup>.

Neste âmbito, procurámos o enquadramento das perspectivas de análise que pensamos permitirem uma visão totalizante do objecto de estudo pelo que, numa lógica dedutiva, baseamos a análise na perspectiva de abordagem histórica, sistémica, funcionalista e realista<sup>22</sup>.

Numa abordagem histórica considerando que a nossa análise segue uma lógica cronológica dos acontecimentos, na qual procuramos encontrar a ligação entre os factos históricos, a tomada de decisão e consequências das mesmas.

Numa abordagem sistémica porque, se por um lado a Aliança é composta por Estados, eles próprios actores do sistema internacional, a NATO é ela mesma actor nesse mesmo sistema internacional, no qual se relaciona, intervém e exerce influência. Simultaneamente, também se nos afigura importante considerar uma abordagem do funcionamento sistémico da estrutura de relações existente entre os vários actores intervenientes no âmbito da gestão de crises e no âmbito da NATO.

A abordagem funcionalista é aqui considerada na medida em que surge relacionada com a função que o conceito de gestão de crises protagoniza nos diferentes cenários de evolução da Aliança, assim como com relação que estabelece com os acontecimentos e as consequências do seu aprofundamento no seio da Aliança.

---

<sup>21</sup> Para aprofundar esta nossa opção veja-se, por exemplo, os contributos de MOREIRA, Adriano, *Ciência Política*, 5ª Edição, Almedina, Lisboa, 2012; BALÃO, Sandra M. R., *A Matriz do Poder. Uma Visão Analítica da Globalização e da Anti-Globalização no Mundo Contemporâneo*, Ed. MGI, Lisboa, 2011; BESSA, António Marques, *A arte de Governar – Ensaio sobre a classe dirigente e Fórmula Política*, 2ª Edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1996; BESSA, António Marques, *Quem Governa? Uma Análise Histórico-Política do Tema da Elite*, 1ª Edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1993; GRAÇA, Pedro Borges, *A Construção da Nação em África*, 1ª Edição, Almedina, Lisboa, 2005.

<sup>22</sup> Para uma análise mais detalhada sobre a importância de considerar estas perspectivas em articulação, cfr. DIAS, Carlos Mendes, "Conceitos, Modelo de Análise de Dinâmicas Regionais e CPLP" in *Geopolítica*, nº4, Novembro 2011, pp. 67-112.

Numa abordagem realista dado que, em torno da evolução do conceito de gestão de crises no seio da Aliança e de todo o “*decision making*” e “*decision taking*” registado, se sublinha o facto de, por um lado, a Aliança representar um interesse conjunto dos Estados que a compõem mas também o facto desses mesmos Estados possuírem interesses próprios que, de acordo com o seu peso internacional e dentro da Aliança, tentam fazer cumprir as suas próprias agendas.

Neste sentido optámos por uma metodologia de investigação qualitativa para a presente análise. Esta escolha teve em conta o carácter interpretativo dos métodos qualitativos que, tal como Carlos Diogo Moreira realça, possuem uma faceta que “consiste no facto das explicações consideradas satisfatórias das actividades sociais requererem uma apreciação das perspectivas, culturas e ‘visões do mundo’ dos autores envolvidos”<sup>23</sup>.

Através deste enquadramento qualitativo, procuramos, recorrendo à análise dedutiva, uma compreensão da realidade social analisada. Partindo dos vários momentos históricos relevantes e dos documentos chave da Aliança, procurámos compreender melhor algumas das questões envolvidas no âmbito da gestão de crises no seio da NATO.

Assim, no que respeita ao processo de pesquisa, procedeu-se a uma recolha de informação e sua análise, considerando que “a pesquisa de literatura relevante constitui (...) um passo preliminar essencial”<sup>24</sup>. Neste sentido, optámos pela utilização de fontes primárias, através da consulta de documentos oficiais relevantes produzidos pela NATO, bem como a algumas intervenções públicas de responsáveis políticos da organização ou dos seus Estados-membros.

Recorremos também a fontes secundárias como bibliografia temática e a uma entrevista cujo convite, considerando a sua carreira profissional e a sua qualidade indiscutível enquanto analista de questões internacionais, foi endereçado e gentilmente aceite pelo Senhor General Loureiro dos Santos. O guião de entrevista seguiu os parâmetros de uma entrevista qualitativa semi-estruturada, na qual “o entrevistador faz sempre certas perguntas principais mas é livre de alterar a sua sequência ou introduzir novas questões em busca de mais informação”<sup>25</sup>. Assim, pela sua relevância, incluímos a versão integral desta entrevista, em anexo a esta dissertação.

A análise dos dados baseou-se em técnicas de interpretação das fontes primárias e de análise crítica das fontes secundárias. No que respeita às primeiras, considerando que os documentos emanam directamente dos órgãos de poder, encarámos os mesmos com distanciamento relativamente “à letra” dos mesmos. Quanto às segundas, baseando-se a

---

<sup>23</sup> MOREIRA, Carlos Diogo Moreira, *Op. Cit.*, nota nº8, p.94.

<sup>24</sup> *Idem*, p.28.

<sup>25</sup> *Idem, ibidem*, p.133.

análise em textos produzidos por inúmeros autores com variadas perspectivas, esses documentos foram analisados de forma selectiva, crítica e que buscámos imparcial.

Este trabalho estará também apoiado por um profundo apoio bibliográfico, relacionado com a NATO e com a Gestão de Crises obtido junto da Biblioteca do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e da Biblioteca do Instituto da Defesa Nacional, em Lisboa.

## 1. Enquadramento Conceptual

### 1.1 O Conceito de Crise e de Crise Internacional

Etimologicamente, a palavra crise provem do grego *krisis*, que significa decisão, termo usado em múltiplas áreas do conhecimento. Na maioria dos casos, o significado que lhe é atribuído é vago e impreciso, sendo o termo utilizado nas acepções mais gerais para expressar que uma situação é delicada ou de graves consequências, uma alteração repentina, um momento de tensão ou fase crítica que é motivo de preocupação<sup>26</sup>.

No âmbito das Relações Internacionais, a noção de crise corresponde a um tipo de fenómeno determinado. De um modo geral, são situações com características específicas que as diferenciam de outros acontecimentos no âmbito internacional. Neste sentido, o principal desafio é saber a que nos referimos, ou seja, que tipo de situações se considera estarem incluídas no conceito.

O uso original, na língua grega, é aplicado na medicina, referente a um momento de decisão, a uma situação de urgência. Em Relações Internacionais, a noção de crise não corresponde directamente ao significado originalmente utilizado pela medicina mas reconhece-se estar muito influenciado por este. Algumas especificidades da medicina como a ideia de “momento decisivo”, ou “ponto crucial”, assim como a de “alteração rápida ou repentina”<sup>27</sup>, aparecem em muitas das definições ou tentativas de operacionalização do conceito de crise internacional.

Como alguns autores assinalam, na ideografia chinesa da palavra crise é aquela composta por caracteres que correspondem à ideia de perigo e de oportunidade. Ou seja, a palavra contém um duplo significado e consequente percepção pelo que, simultaneamente, o conceito implica a existência de um perigo que poderá representar uma oportunidade, um ponto de viragem.

Do ponto de vista da investigação científica, durante os anos sessenta do século XX, a crise e a gestão de crises, alcançaram autonomia como objecto de estudo. Assim, inserida no contexto de Guerra Fria, a investigação centrou-se no conceito de crise internacional ficando

---

<sup>26</sup> “Crise”, in *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa*, Vol.1, Verbo, 2001, pp.1026-1027.

<sup>27</sup> Cfr. HERMANN, Charles F., *Crisis in Foreign Policy: A Simulation Analysis*, Indianapolis-New York, Bobbs-Merrill Company, 1969, pp.21-22.

esta intimamente ligada à noção de ponto de viragem nas circunstâncias políticas<sup>28</sup>. Ou seja, a autonomização do conceito inseriu-se num contexto histórico e político específico que, proporcionando o desenvolvimento desta área, a marcaram na sua génese científica e, consequentemente no seu significado.

Assim, no estudo das crises, das diferentes perspectivas de análise, distinguimos as abordagens internacionalistas, que partem de enquadramentos sistémicos e decisoriais<sup>29</sup>.

As primeiras, consideram que a crise é um momento de ruptura no interior do sistema tendo implicações no nível relacional entre os actores bem como ao nível comportamental dos mesmos. Sendo um sistema um conjunto de elementos em interacção que constituem uma totalidade, estas implicações encontram-se ao nível da alteração de comportamentos tanto no sentido da preservação como no sentido da transformação do sistema o que altera as interacções sistémicas e sub-sistémicas internacionais<sup>30</sup>. Ou seja, a alteração de comportamentos, independentemente da orientação, tem implicações nas interacções sistémicas na sua totalidade e, neste sentido, proporcionam um momento de ruptura no interior desse sistema.

Quanto à perspectiva decisional, a primazia da análise é dada ao processo de tomada de decisão em situação de crise, tendo em conta o *stress* provocado e os instrumentos utilizados pelos decisores. A abordagem centra-se no funcionamento dos processos de decisão, nos aparelhos, nos perfis, personalidades e comportamentos dos decisores e na forma como todos estes elementos influenciam a tomada de decisão numa situação tão específica como a de uma crise internacional<sup>31</sup>. A crise é assim entendida como uma situação decisional pelo que, no âmbito desta abordagem, o objectivo fundamental é analisar a forma como essas situações são geridas.

Como refere Victor Marques dos Santos, “na abordagem teórico-analítica das RI, são essencialmente referidas as crises políticas internacionais, ou domésticas com efeitos potenciais na plano externo, e em cujo contexto, a função decisional adquire centralidade no processo de gestão da crise”<sup>32</sup>. Ou seja, é analisada a multiplicidade de crises referindo que as

---

<sup>28</sup> Cfr. LEBOW, Ned and STEIN, Janice Gross, “Deterrence and the Cold War”, *Political Science Quarterly*, 1995, 10:2, pp. 157-181.

<sup>29</sup> Cfr. HERMANN, Charles F., *Op. Cit.*, nota nº27, p. 411.

<sup>30</sup> Cfr. DUFOUR, Jean-Louis, *Les Crises Internationales de Pékin (1900) à Sarajevo (1995)*, Éditions Complexe, Paris, 1996, pp.20-21.

<sup>31</sup> Cfr. ROBINSON, James A., “Crisis: An Appraisal of Concepts and Theories” in HERMANN, Charles F. (Ed.), *International Crises: Insights from Behavioral Research*. New York: Free Press, pp. 20-25; DOUGHERTY, James E., PFALTZGRAFF, JR., Robert L., *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, 5<sup>th</sup> ed., New York, N. Y., Longman, 2001, p. 585.

<sup>32</sup> SANTOS, Victor Marques dos, *Teoria das Relações Internacionais: Cooperação e Conflito na Sociedade Internacional*, 1ª Edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2009, p. 155.

crises internacionais não são somente interestatais, na medida em que um fenómeno no âmbito interno de um Estado pode provocar alterações no comportamento de outros actores e determinar o desenrolar de uma crise. Neste leque de fenómenos internos, a abordagem inclui como possibilidade de origem de crises acontecimentos cataclísmicos que podem ter repercussões para mais do que um actor.

Sendo um fenómeno antigo, o estudo teórico-prático da crise como objecto específico das Relações Internacionais é relativamente recente e, como afirma Charles F. Hermann, “não há uma definição de crise se não muitas”<sup>33</sup>. O objectivo de uma conceptualização consensual tornou-se ainda mais difícil com a transformação do contexto internacional, consequência do final da Guerra Fria, que teve importantes repercussões no campo das crises internacionais, das suas manifestações e da sua gestão.

Snyder e Diesing apresentaram a sua definição de crise como “*a sequence of interactions between the governments of two or more sovereign states in severe conflict, short or factual war, but involving the perception of a dangerously high probability of war*”<sup>34</sup>. Ou seja, os autores consideram que uma crise internacional engloba interacções entre unidades soberanas num ambiente de conflito intenso, que não o estado de guerra, mas no qual existe a percepção duma probabilidade elevada desse conflito degenerar em guerra.

Por seu lado, nesta linha de raciocínio, Young propôs, no final dos anos sessenta, uma definição de crise internacional como “*a set of rapidly unfolding events which raises the impact of destabilizing forces in the general international system or any of its subsystems, substantially above ‘normal’ (e.e. average) levels and increases the likelihood of violence occurring in the system*”<sup>35</sup>. Ou seja, um conjunto de acontecimentos cujo desenvolvimento tem um impacto desestabilizador no sistema internacional ou seus subsistemas, proporcionando um aumento da probabilidade da ocorrência de violência.

Posteriormente, Young reformulou esta definição de crise internacional. Assim, de acordo com a reformulação, “*international crisis is a series of quick, consecutive events that increase the effect of the factors of instability in the broader international system or any of its sub-systems noticeably above habitual levels. It increases the probability of the occurrence of*

---

<sup>33</sup> HERMANN, Charles F., “On International Crises and National Security” in KOLODZIEJ, Edward A. and MORGAN, Patrick (Eds.) *International Security and Arms Control*, Greenwood Press, Westport, Conn, 1989, p.359. T. do A.

<sup>34</sup> SNYDER, Glenn H. and DIESING, Paul, *Conflict among nations: Bargaining, decision making, and system structure in international crises*, Princeton University Press, Princeton, 1977, p.6.

<sup>35</sup> YOUNG, Oran R., *The Intermediaries: Third Parties in International Crisis*, Princeton, Princeton University Press, 1967, p.10.

*violence in the international system*<sup>36</sup>. Ou seja, uma crise em política internacional é um processo de interacção que se produz quando os níveis de intensidade do fluxo de acontecimentos são mais elevados do que o normal e estando caracterizada por uma ruptura forte e repentina do fluxo normal de relações políticas, curta duração, um incremento, um incremento das possibilidades que se percebem de que estale a violência, implicações importantes para a estabilidade de qualquer sistema na política internacional. Apesar de não se verificar grande alteração de conteúdo do conceito, as alterações na redacção são relevantes já que neste conceito Young consegue englobar grande parte dos elementos que os diversos autores referem quando conceptualizam o conceito de crise.

Por seu lado, Victor Marques dos Santos salienta que, em Relações Internacionais, o termo crise refere-se, geralmente, “a uma circunstância específica, a um momento de transição num contexto conjuntural determinado” cuja particularidade se verifica “pelo facto de a alteração da atitude e do comportamento dos actores decorrerem, em primeiro lugar, de um factor surpresa, pressupondo a percepção dos acontecimentos, a avaliação da situação e, essencialmente, a tomada de decisão e a previsão das suas consequências”<sup>37</sup>.

Para Charles F. Hermann, uma crise internacional pode ser definida como uma situação cuja ocorrência surpreende os actores envolvidos, verificando-se uma ameaça aos objectivos prioritários de um actor e em que há uma restrição ao tempo disponível para a resposta a essa ocorrência perspectivada como ameaça<sup>38</sup>.

Para o General Loureiro dos Santos, a crise tem a sua génese numa “perturbação no fluir normal das relações entre dois ou mais actores da cena internacional com alta probabilidade do emprego da força”<sup>39</sup>. Apresentando-se como “uma sequência de interacções” fruto de uma acção concreta que desencadeia acções e reacções em forma de respostas a um desafio, dado que “a crise envolve sempre um conflito de interesses que é agudizado por um ‘comportamento de conflito’”<sup>40</sup>, ela tende a ter o seu início de forma brusca ou lenta, de intensidade, duração e ritmo variáveis mas que pode evoluir no sentido de uma guerra, no sentido da capitulação de uma das partes ou num entendimento mútuo.

Já em 1975, Charles McClelland expressou a sua preocupação quanto às inúmeras interpretações e ao uso recorrente do termo “crise”, que adquire uma actualidade que dificilmente o autor poderia ter previsto:

---

<sup>36</sup> YOUNG, Oran R., *The Politics of Force: Bargaining During Superpower Crisis*, Princeton University Press, Princeton, 1968, p.15.

<sup>37</sup> SANTOS, Victor Marques dos, *Op. Cit.*, nota nº32, p. 153.

<sup>38</sup> Cfr. HERMANN, Charles F., *Op. Cit.*, nota nº27, p. 414.

<sup>39</sup> SANTOS, J. Loureiro dos, *Incursões no Domínio da Estratégia*, Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, p. 101.

<sup>40</sup> Idem, p.102.



*“So many studies of crisis have been published in the last fifteen years from so many different angles of inquiry that it is more difficult than it once was to be sure about the denotations and connotations of the term. Not only is there a heavy popular usage of the word in ordinary discourse but also there are indications that historical change has brought about an expansion of the variety of situations that are called readily by the crisis name”<sup>41</sup>.*

Como sublinha McClelland, o termo tornou-se tão recorrente que acabou por ser vulgarizado na linguagem, levando a alguma incerteza sobre as denotações e conotações que lhe poderiam ser atribuídas.

Em conclusão, na linha de Graham Evans e de Jeffrey Newnham, poderemos considerar que o conceito de crise é centrado na “percepção de um ponto de viragem nas relações entre actores, ou entre estes e o seu ambiente”<sup>42</sup>.

Apesar de a definição de crise internacional não ser consensual, tal como refere Maria Francisca Saraiva, verifica-se que um conjunto de elementos são citados pela maioria dos autores, tais como “1) uma percepção de ameaça, (...) porque há interesses vitais ou importantes em jogo, 2) uma maior ansiedade por parte dos decisores políticos, 3) uma expectativa acrescida sobre a possibilidade de virem a ocorrer episódios violentos; e 4) acredita-se que serão tomadas decisões importantes que têm que ser tomadas em ambiente de incerteza e de *stress*”<sup>43</sup>.

Em suma, existem várias definições de crise, porém, todas referem geralmente um certo conjunto de elementos comuns que caracterizam o conceito. Podemos assim enumerar a deterioração dos factores de equilíbrio, a ameaça a objectivos prioritários, a rapidez de desencadeamento dos factos, o reduzido espaço temporal de decisão que muitas vezes provoca precipitação na acção e na reacção aos acontecimentos, sem que haja precisão na informação em que se baseiam as decisões tomadas.

Dados estes elementos, verifica-se um desconhecimento das intenções da outra parte ou partes pelo que o actor que percepção a ameaça age mais no campo das percepções próprias do que das intenções reais.

---

<sup>41</sup> MCCLELLAND, Charles, *Crisis Threat in the International Setting: Some Relational Concepts*, Threat Recognition and Analysis Project, 1995, pp. 1-2.

<sup>42</sup> EVANS, Graham and NEWNHAM, Jeffrey, “Crisis”, *Dictionary of International Relations*, Penguin Books, London, 1998, pp.101-102, T. do. A.

<sup>43</sup> SARAIVA, Maria Francisca, “A Definição de Crise nas Nações Unidas, União Europeia e NATO”, *Nação e Defesa*, Instituto de Defesa Nacional, nº129-5ª Série, Lisboa, 2011, pp.15.

Em conclusão, este conjunto de elementos caracterizam o conceito e, em sede de crise, determinam as avaliações e as tomadas de decisão que influenciam o seu desenlace. O curto período que caracteriza todo o processo de desenvolvimento de uma crise e consequentemente, o reduzido tempo para a tomada de decisão, desencadeiam um ambiente de incerteza e de instabilidade que limita a avaliação adequada das circunstâncias, dificultando a emergência de respostas adequadas pelo que as formulações são bastante imprevisíveis.

### **1.1.1 Classificação e Fases da Crise**

Quanto à classificação das crises, estas podem sê-lo segundo vários critérios analíticos.

O General Loureiro dos Santos coloca a tónica da classificação no critério da intencionalidade e na contextualidade, considerando que “uma crise pode surgir: como resultado de uma intenção deliberada de a provocar a fim de atingir certos objectivos; mas também pode aparecer como atitude de oportunidade em que a possibilidade de atingir outros objectivos resulta de factos estranhos ao actor, como seja o enfraquecimento de outros actores; e ainda se admite que se possa verificar o contágio com situações de tensão e crises geradoras de um ambiente geral psicologicamente explosivo”<sup>44</sup>.

Já Jean-Louis Dufour classifica as crises recorrendo aos critérios da temporalidade e da intencionalidade. Neste sentido, Jean-Louis Dufour estabelece uma classificação em que considera, no que concerne à temporalidade, a existência de crises súbitas ou de crises progressivas e, no que respeita à intencionalidade, a existência de crises fortuitas ou de crises deliberadas<sup>45</sup>.

No que respeita à temporalidade, na categoria de crises súbitas encontram-se as rupturas de equilíbrios acidentais, acontecimentos inesperados que são caracterizados pelo factor surpresa, pela pontualidade e pela duração limitada no tempo.

Por seu turno, as crises progressivas são caracterizadas pelo gradual crescendo da tensão, que leva a uma degradação das relações durante um período que poderá ser mais ou menos longo consoante cada caso e, progressivamente degenerará em ruptura.

Quanto à intencionalidade, Dufour considera que as crises fortuitas são aquelas que decorrem do agravamento de uma tensão que não é estimulada por nenhum actor do contexto em questão e que, gradualmente, atinge um ponto de ruptura e gera uma crise.

---

<sup>44</sup> SANTOS, Loureiro dos, *Op. Cit.*, nota nº39, p. 105.

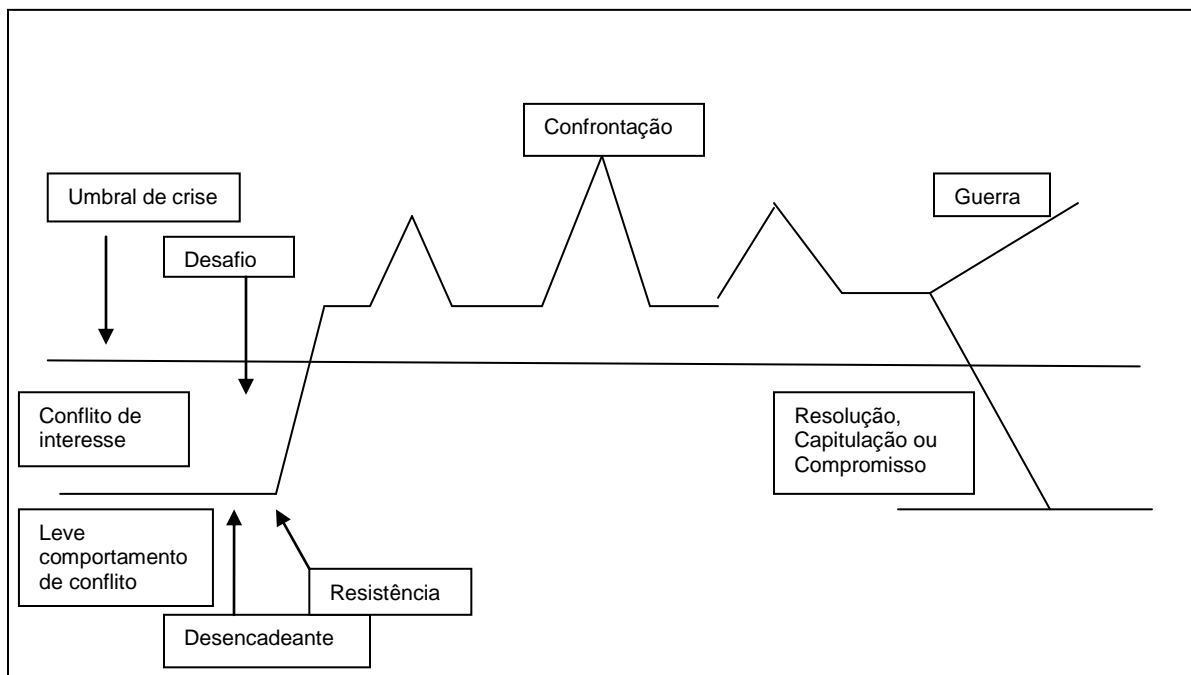
<sup>45</sup> Cfr. DUFOUR, Jean-Louis, *Op. Cit.*, nota nº30, p. 54.

No que respeita às crises deliberadas são intencionalmente provocadas pela acção de um actor que intervém directamente no contexto ou influência com o seu comportamento, por forma a alterar o ambiente no sentido de alcançar os seus interesses e os seus propósitos políticos.

No que respeita às causas das crises, estas podem ser muito diversificadas e, de acordo com o mesmo autor, estas causas poderão ir, desde as “acções de força” e das “declarações públicas” até às “acções violentas”, directas ou indirectas, nos planos político, diplomático, económico, militar. A este conjunto vasto de causas, Jean-Louis Dufour liga três fases evolutivas das crises, nomeadamente: uma fase de pré-crise, uma fase de escalada e uma fase de resolução, quer seja pelo recurso à guerra, quer seja pela desanuviamento, geralmente decorrente de um compromisso.

Na fase de pré-crise os elementos que caracterizam uma crise como a ameaça, a pressão temporal e a perspectiva de violência, ou não estão presentes na sua totalidade, ou não alcançam níveis de intensidade suficientes. Segundo a interpretação de Snyder e Diesing, será uma situação de “conflito de interesses” ou “leve comportamento de conflito”<sup>46</sup>, que num momento determinado escalará em intensidade até cruzar o umbral de crise, como representado no Quadro A.

Quadro A – Fases da crise segundo Snyder e Diesing<sup>47</sup>



<sup>46</sup> Cfr. SNYDER, Glenn H. and DIESING, Paul, *Op. Cit.*, nota nº34, pp.10-11.

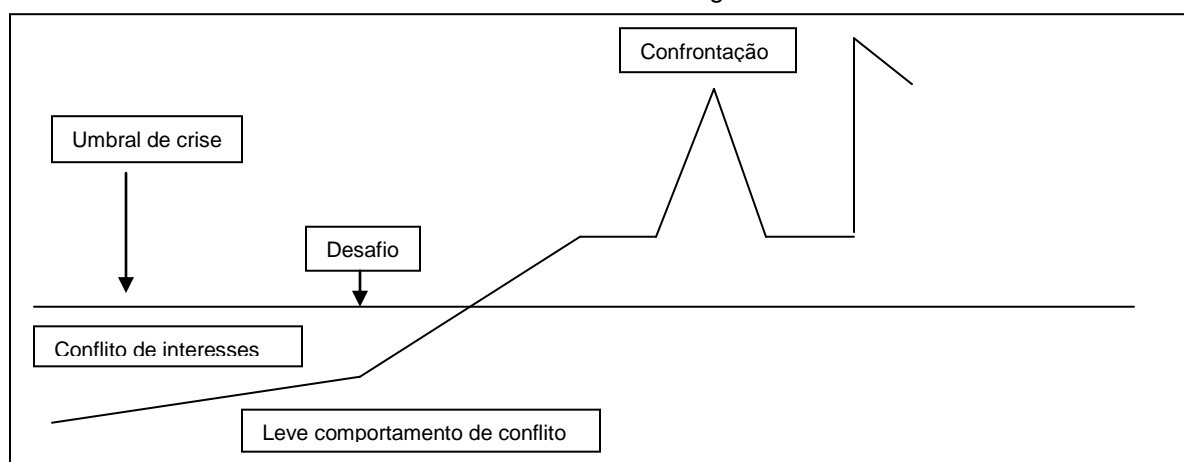
<sup>47</sup> Cfr. Idem, p.15.

Segundo estes autores, e seguindo o Quadro A, a causa imediata de uma crise é a ocorrência de um desafio que se deve à existência de um desencadeante, e que poderá ser de tipo geral ou específico. Uma vez gerado o desafio, segundo os autores, deverá existir uma resposta, na forma de uma resistência que levará a um aumento do nível de tensão entre as partes<sup>48</sup>.

Este modelo não considera, por exemplo, crises que se desenvolvem de forma accidental ou como consequência de outra crise. No entanto ela serve na presente conceptualização, de instrumento de análise do desenvolvimento dos acontecimentos numa situação de crise.

Na versão que Roberts elabora sobre este modelo e utilizando os mesmos termos, simplifica o esquema, demonstrando a tendência para que no momento do conflito se produza uma maior confrontação.

Quadro B – Fases da crise segundo Roberts<sup>49</sup>



Brecher denomina este momento de “pré-crise” caracterizando-o como a fase em que o actor tem uma percepção de ameaça maior do que o habitual, a que corresponde um aumento dos níveis de *stress*. Nesta fase, segundo o autor, verifica-se uma distorção incipiente nas relações entre os actores. Um actor percebe uma alteração no ambiente que o fará modificar o seu comportamento perante os outros actores e, conseqüentemente provocará a deterioração das interacções no sistema<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Cfr. Idem, *ibidem*, pp.11-18.

<sup>49</sup> ROBERTS, Jonathan, M., *Decision Making During International Crisis*, MacMillan, London, 1988, p.77.

<sup>50</sup> Cfr. BRECHER, Michael, *Crises in world politics: Theory and Reality*, Pergamon Press, Oxford, 1993, pp.358-368.

Quadro C – “Para um modelo unificado de crises: fases e períodos” segundo Brecher<sup>51</sup>

Fase	Início	Escalada	Desaceleração	Impacto
Interacção	Distorção incipiente	Distorção máxima	Acomodação	Interacções não de crise
Período	Pré-Crise	Crise	Fim de Crise	Pós-Crise
Percepção	Ameaça aos valores maior que o normal (aumento do stress)	Ameaça aguda + tempo finito + aumento da probabilidade de guerra (máximo stress)	Ameaça, pressão temporal e diminuição da probabilidade de guerra (diminuição do stress)	Ameaça, tempo e guerra a baixo do nível de crise (stress não de crise)

Trata-se de uma situação em que as interacções entre os actores implicados mostram alterações mas que não são determinantes. A percepção é um elemento fundamental que, dada a distorção, faz aumentar o stress que eventualmente desencadeia uma resposta que, segundo o autor, por sua vez marca a passagem da fase de pré-crise para o nível macro<sup>52</sup>, em que já não se verifica somente um cenário assente numa percepção mas uma acção concreta.

Em suma, a fase de pré-crise caracteriza-se pelo aumento dos níveis de tensão bem como pelo accionamento de mecanismos de prevenção, dado que há a percepção por parte de pelo menos um dos actores, de níveis de ameaça superiores aos valores considerados “normais”, situação que, dependendo das acções, poderá registar um agravamento dessa percepção de ameaça e levar a uma situação de ruptura, ou seja, de crise.

A fase designada “crise”, desencadeia-se na sequência de uma ruptura que, geralmente tem por base um acto verbal, político, militar violento ou não violento<sup>53</sup>. Este acto que a transmite a um dos actores que a sua percepção de leve ameaça e de *stress* evoluiu e, para este actor, a ameaça passa a ser considerada de alto nível.

Segundo Brecher, surgem de forma plena as características antes entendidas como percepções, ou seja, “a elevada ameaça a valores básicos ou a interesses prioritários, a restrição de tempo para decidir, o aumento, até níveis perigosos, da probabilidade de se ver envolto em hostilidades militares generalizadas”<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Cfr. Idem, p.360.

<sup>52</sup> Cfr. Idem, *ibidem*, p.362.

<sup>53</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 368.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 370, T. Do A.

No modelo de Brecher (Quadro C), dada a distorção máxima das interacções, esta fase é caracterizada pelo aumento da percepção de *stress* máximo por parte dos actores envolvidos.

Nos modelos de Snyder e Diesing (Quadro A) e de Roberts (Quadro B), a fase de crise tem início quando a tensão entre as partes ultrapassa o que os autores denominam por “umbral de crise”, conceito mais ou menos vago para que possa englobar escaladas de maior ou menor rapidez de progressão da tensão até que a mesma seja ultrapassada.

Neste sentido, identificam a existência de picos de tensão acima do umbral e, seguindo a lógica dos autores, a fase central da crise acontece com a “confrontação” durante a qual se regista o perigo de ocorrerem hostilidades militares generalizadas, ou seja, em que a possibilidade de que a confrontação degenera em guerra entre as partes se verifica com maior probabilidade.

Será um período limitado no tempo, onde as interacções entre os actores passam de um leve comportamento conflitual e de distorção incipiente na fase de pré-crise, para uma forte distorção, que conduz a que a probabilidade de guerra seja alta e que o desenvolvimento da crise possa desafiar a estrutura do sistema, ou seja, possa desafiar a configuração de poder entre os actores.

O elemento central de percepção da ameaça está no cerne da evolução de uma situação de crise na medida em que a partir do momento em que essa percepção não é somente sentida por uma das partes mas por duas ou mais, as acções daquelas conduzem a uma deterioração das relações existentes, o que terá efeitos não só ao nível bilateral como ao nível sistémico. Assim, o contexto de crise atinge o seu auge quando um dos actores ou mais passa a considerar que a situação já não é de pré-crise mas de crise e responda ao comportamento do primeiro. Neste sentido, há uma resposta, uma reacção à primeira percepção e, tal como salienta Brecher, pelo menos um dos actores irá criar percepções mais agudas, induzindo uma interacção mais perturbadora e um salto na escalada da crise<sup>55</sup>.

Esta escalada tem início com um incidente catalisador que agudiza de tal forma a tensão que o equilíbrio relacional se perde espoletando uma instabilidade que ultrapassa o referido umbral de crise gerando um período de provocações e respostas. Com a crise instalada, todas as características previamente descritas no conceito de crise se verificam, nomeadamente a deterioração dos factores de equilíbrio, a percepção de ameaça a objectivos prioritários, a rapidez de desencadeamento dos factos num reduzido espaço temporal de

---

<sup>55</sup> Cfr. *Ibidem*, p.369.

decisão, a precipitação na acção e na reacção aos acontecimentos dada a pressão e a falta de precisão na informação em que se baseiam as decisões.

A passagem a uma fase de fim da crise poderá culminar de diferentes formas, em função do comportamento dos actores envolvidos e das opções que façam. O fim de uma crise acontece, de acordo com Brecher (Quadro C), quando a interacção se caracteriza pela acomodação entre as partes, verificando-se uma diminuição da ameaça, da pressão temporal, do *stress* e da probabilidade de guerra.

De acordo com o modelo de Snyder e Diesing (Quadro A), e também expresso por Roberts (Quadro B) quando se refere ao período pós-confrontação, a fase de fim da crise acontece quando esta escala para um estado de guerra ou, se seguir uma fase de resolução não violenta, para a capitulação ou de um compromisso negocial.

No caso da passagem para um estado de guerra, a crise terminará visto que a guerra não será mais uma probabilidade mas uma realidade, com uma tensão que ultrapassará os níveis de crise e, verificando-se início de hostilidades em larga escala com recurso à força de forma generalizada, com elevado grau de violência.

No caso da passagem a uma resolução não violenta, na hipótese de capitulação, a crise terminará por renúncia de uma ou mais partes, levando a que apenas uma das partes envolvidas veja a sua vontade e objectivos satisfeitos mediante a renúncia dos restantes.

Na hipótese de compromisso, as partes envolvidas concluem que a confrontação não os beneficia, ou porque verificam que não conseguiram impor a sua vontade ou porque concluem que negociando conseguirão alcançar um melhor resultado do que persistindo na escalada de tensão.

Neste sentido, as partes estabelecem negociações alcançando um entendimento que permitirá pôr fim à escalada da crise, uma atenuação gradual da tensão e do *stress*, e o consequente retorno a um equilíbrio relacional.

O culminar das negociações levará ao que Brecher denomina de fase pós-crise (Quadro C) na qual as partes já não identificam nenhuma ameaça aos seus interesses, a pressão temporal diminui e a hipótese de guerra é inexistente visto que os níveis de *stress* estão normalizados havendo um equilíbrio relacional e uma recuperação da confiança.

## 1.2 O Conceito de Gestão de Crises

### 1.2.1 A origem do conceito de Gestão de Crises

O conceito de gestão de crises começou por ser integrado nos estudos estratégicos dos anos 50 do século XX porém, o uso da expressão e do conceito como o entendemos actualmente, tem por base a crise dos Mísseis de Cuba de 1962. Com este episódio, a gestão de crises passou a referir-se às lições que os norte-americanos recolheram deste episódio e, neste sentido, Lord Carnes caracterizou o conceito como “uma invenção dos anos 60”<sup>56</sup> do século XX.

Assim, desde o começo dos anos 60 até ao presente, foram sendo desenvolvidos estudos sobre a gestão de crises, que se centraram tanto nos processos de decisão, como nos mecanismos, nas formas e nos meios de actuação utilizados para enfrentar situações de crise internacional.

Não obstante a centralidade dos estudos sobre a possibilidade de confrontação entre as superpotências e sobre as crises do período da Guerra Fria, muitos também se debruçaram sobre crises ocorridas no século XIX e nos anos precedentes à Guerra Fria no século XX.

Porém, dado o contexto do seu desenvolvimento, os estudos sobre gestão de crises, centraram-se, primeiramente, nas possibilidades de confrontação entre as superpotências nucleares da era bipolar. Como observa Jesus Bispo, existia “uma percepção generalizada sobre os custos das rupturas. No caso particular da crise internacional, os custos da guerra, com relevo absoluto para os que resultam dos riscos da guerra nuclear”<sup>57</sup>, Ou seja, dada a possibilidade de confrontação entre superpotências nucleares, os estudos centravam-se nos quadros de urgências e na gestão das consequências de uma possível escalada da crise e num hipotético confronto que poderia desencadear uma guerra nuclear de consequências incalculáveis. Dada a relevância do tema, este tipo de crise muito específica, levou à emergência de uma linha de estudos sobre a problemática da gestão de crises nucleares.

Apesar deste facto, muitas das crises que se desenvolveram neste período tiveram como protagonistas outros actores que não as superpotências, apesar dos primeiros terem servido como peças no jogo desenvolvido pelos dois actores centrais da arena internacional, na sua busca pela hegemonia.

---

<sup>56</sup> Cfr. LORD, Carnes, *Crisis Management: A Primer*, Washington DC: Institute for Advanced Strategic and Political Studies, 1998, p.1. T. do A.

<sup>57</sup> Cfr. BISPO, António de Jesus, “A Génese e a Condução das Crises”, *Nação e Defesa*, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, Ano 19, Nº 72 (Outubro - Dezembro 1994), 1994, p.98.



Nesta base, o propósito dos estudos centrou-se na análise das crises e na sua condução por partes dos actores envolvidos, numa expectativa explicativa dos factos para compreensão do fenómeno e não numa mera análise descritiva da história.

O leque de análise é vasto e, dado que a emergência de crises no pós-Guerra Fria não cessou, o estudo da gestão de crises continuou tão relevante como antes, com a análise das crises contemporâneas e com a evolução da gestão de crises como conceito.

Neste sentido, são exemplos os estudos sobre as crises na Bósnia (1992-1995), no Kosovo (1998-1999), no Chipre (1997-1998), na Macedónia (2001), no Iraque (1990-1991), no Ruanda (1994), no Burundi (1993-2005), na Somália (1991-presente), no Sudão (2003 – presente), na Serra Leoa (1991-2002), na Chechénia (1994-1997; 1999-2004), na Geórgia (1991-1992; 2008), entre outras.

Estas crises do período pós-Guerra Fria podem então ser categorizadas, segundo Patricia Youngson, em três tipos:

*“1) Those that pose a threat to national and international security and will therefore have to be dealt with by the major powers (...); 2) Those that do not initially pose a major threat to external stability but which have the potential to escalate regionally and therefore need to be contained; 3) Those crises that do not require the deployment of troops from the major powers because they are inter-mural or intra-mural conflicts (...)”<sup>58</sup>.*

Ou seja, crises que colocam ameaças à estabilidade e segurança internacionais dada a região em que têm origem; crises que dado o seu potencial de escalada fazem emergir receios de expansão da crise para toda a região em que têm lugar; e crises restritas, de foco local.

Este novo enquadramento das crises internacionais levou a alterações na gestão de crises, particularmente, ao nível do seu conteúdo. Referimo-nos ao facto da actual gestão de crises procurar não só o fim da crise, como incorporar também uma função de estabilização e prosperidade no seu foco de acção, através da assumpção de responsabilidades na harmonização e construção de instituições anteriormente inexistentes<sup>59</sup>, com a finalidade de acompanhar a gestão de crises em todas as suas fases, numa lógica integradora das perspectivas e esforços dos diferentes actores envolvidos em cada caso.

Neste sentido, na linha de Graham Evans e Jeffrey Newnham, dependendo da conjuntura em que se inserem, os processos de gestão de crises caracterizam-se pelo

---

<sup>58</sup> YOUNGSON, Patricia, “Coercive Containment: The New Crisis Management”, *International Relations*, vol. 15 (5), 2001, London, Sage Publications, p.39.

<sup>59</sup> Idem, p.50.

desenvolvimento de “tentativas para controlar os acontecimentos durante uma crise por forma a prevenir a ocorrência significativa e sistemática da violência (...) na procura de um equilíbrio entre coerção e acomodação”<sup>60</sup>

Como refere Maria Francisca Saraiva, “a gestão de crises refere-se a uma actividade de controlo apertado da evolução da situação política pelas autoridades políticas de um país. Mais importante, contudo, é saber qual o objectivo primário das decisões dos governantes. (...) desde logo, a necessidade de evitar a guerra”<sup>61</sup>. Assim, para esta autora, a gestão de crises é encarada como um controlo que tem como objectivo último evitar a guerra, ou seja, procurar um equilíbrio que evite o recurso à violência generalizada.

Como salienta Victor Marques dos Santos, “a gestão de crises envolve, para além da preservação da capacidade decisional, processos de observação permanente e de percepção das situações, bem como processos de avaliação aferida e de cálculo evolutivo dos factores de risco associados às acções ou omissões dos actores. A gestão, sobretudo, a resolução de crises, implica, finalmente, a aceitação de compromissos de gradualidade diferenciada entre as partes envolvidas”<sup>62</sup>. Ou seja, o autor baseia a gestão de crises na capacidade decisional que, levada a bom porto pelas partes, evitará a guerra. O autor baseia na capacidade negocial o sucesso da manutenção do equilíbrio relacional que, na sua perspectiva, poderá desembocar num compromisso entre as partes e, nesse sentido, na resolução da crise, ou seja, no cumprimento do objectivo último da gestão de crises.

Em conclusão, a gestão de crises tem como objectivo proporcionar directrizes que sirvam de guia no sentido de evitar, em primeiro lugar, a guerra e, em segundo lugar, dessa forma contribuir para a resolução da crise instalada. Desta forma, e tendo por base estes esforços, a gestão de crises acaba por encerrar, em si mesma, uma componente de aprendizagem para acontecimentos futuros.

---

<sup>60</sup> EVANS, Graham, NEWNHAM Jeffrey, “Crisis Management”, Dictionary of International Relations, Penguin Books, London, 1998, pp. 104-106. T.do A.

<sup>61</sup> SARAIVA, Maria Francisca, *Op. Cit.*, nota nº43, p.16.

<sup>62</sup> SANTOS, Víctor Marques dos, *Op. Cit.*, nota nº32, p. 30.

### 1.2.2 A Gestão de Crises depois da Guerra Fria

As alterações provocadas pelo novo cenário internacional que surgiu com fim da Guerra Fria, afectaram o conceito de crises e também a sua gestão, verificando-se actualmente uma crescente relevância atribuída aos instrumentos não militares da gestão de crises.

Como referido, a gestão de crises concebida como uma nova forma de enfrentar as crises internacionais teve a sua origem um contexto de Guerra Fria que marcou de forma indelével a sua evolução. Fortemente vinculada ao episódio da Crise dos Mísseis de Cuba, a gestão de crises passou a utilizar este momento histórico como referência para se desenvolver e consolidar enquanto objecto de estudo no contexto das Relações Internacionais.

Neste sentido, se inicialmente, a gestão de crises desenvolveu os seus estudos ligada às crises que envolveram as superpotências, depois da Guerra Fria, a gestão de crises passou a ocupar-se principalmente de crises inseridas num contexto de instabilidade generalizada associada à inexistência de inimigos claramente identificados.

No pós Guerra Fria a importância do estudo e o desenvolvimento do conceito de gestão de crises revelou-se pertinente, e isto porque se anteriormente o conceito teria que responder perante crises internacionais, político-militares, consideradas tradicionais, após a Guerra Fria o conceito de crise internacional incorporou uma componente abrangente, reflexo do alargamento do conceito de segurança. Tal reflectiu-se necessariamente no conceito de gestão de crises que teve que sofrer alterações e adaptar-se às exigências resultantes de um mundo cada vez mais globalizado, interdependente e repleto de novos desafios a exigirem novas respostas, no quadro de uma nova ordem global em formação e mutação<sup>63</sup>.

Assim, apesar das transformações do contexto internacional pós-Guerra Fria, a gestão de crises permaneceu relevante mantendo algumas das características englobando também novos padrões. Neste sentido, Patricia Youngson identifica alguns pontos de mudança das crises e quatro razões para que a gestão de crises continue a ser necessária na era pós-Guerra Fria.

Segundo a autora, algumas das características da crise alteraram-se, nomeadamente:

*“1) Ethnic conflict leading to crises was not apparent during the Cold War; 2) Intra-boundary and inter-boundary conflicts have increased in frequency (...); 3) Government intervention by the major powers, via multilateral organizations (...); 4) The crisis threshold is not where it was (...) and therefore it allows the use of military force (...); 5)*

---

<sup>63</sup> Cfr. BALÃO, Sandra M. R., *Op. Cit.*, nota nº21, p. 240.

*There is greater emphasis on encouraging other states to participate via coalition (...); 6) Countries belonging to a coalition have time to reconsider their own interests (...) (due to); 7) Time limits to resolving crisis have given way to long term resolution and containment; 8) Strategic considerations were the sole consideration in the Cold War times; human considerations are high on the agenda in the post-Cold War era; 9) 'Group think' has time to develop as crises last longer (...); 10) Politicians are aware of the power of public opinion (...) (linked with); 11) Media reporting (...)"<sup>64</sup>.*

Ainda segundo Youngson, a gestão de crises permanece fundamental devido à emergência de conflitos intra-estatais, à proliferação de armamento de alta tecnologia e recursos humanos para o desenvolver, assim como ao facto de as potências regionais já não se sentirem subjugadas ao '*big stick*' das grandes potências e à rapidez com que os actores são afectados por crises devido ao crescente aprofundamento dos laços económicos<sup>65</sup>, ou seja, devido à interdependência crescente a todos os níveis.

Neste sentido, o conceito de crise depois do final da Guerra Fria apresenta importantes alterações que passaram a exigir a adaptação dos instrumentos de gestão de crises até aí existentes.

O uso dos instrumentos não militares de gestão de crises ganhou relevância nomeadamente em situações de assistência humanitária, protecção de civis e garantia do respeito pelos direitos humanos. Não obstante, o emprego da coacção continua a revelar-se um instrumento fundamental neste tipo de crises, nomeadamente quando está em causa evitar a generalização da violência.

Esta adaptação no sentido da incorporação de instrumentos não militares na gestão de crises foi sendo reconhecida como uma lição das missões desempenhadas pela Aliança Atlântica. Esta conclusão foi retirada principalmente das intervenções no Kosovo e no Afeganistão, o que levou primeiramente a uma adaptação nas próprias forças já no terreno e, posteriormente, à incorporação sob a forma escrita da assumpção dessa necessidade nos documentos oficiais da organização.

---

<sup>64</sup> YOUNGSON, Patricia, *Op. Cit.*, nota nº58, pp.37-38.

<sup>65</sup> Cfr. Idem, pp. 38-39.

### 1.3 O Conceito de Nova Ordem Mundial (NOM) e de Nova Ordem Global Contemporânea (NOGC)

Ressaltando primeiramente o conceito de ordem, segundo Victor Marques dos Santos, este conceito aplicado no contexto da política internacional pode ser caracterizado “pelo conjunto de exigências impostas pelos vencedores aos vencidos, traduzidas em regras que, uns e outros, deverão observar”<sup>66</sup>.

Por seu lado, a expressão "nova ordem mundial" tem sido usada enquanto referência a um novo período que se distingue de uma ordem previamente existente. Neste sentido, e apesar de o conceito ser abrangente, a expressão pressupõe uma alteração na relação de forças que caracterizavam o *status quo* e, como tal, uma mudança no equilíbrio de poder mundial com consequentes alterações de carácter global.

A primeira referência à expressão é atribuída a Woodrow Wilson, no contexto da Liga das Nações, no período pós-Primeira Guerra Mundial. A expressão voltaria a ser usada no final da II Guerra Mundial para descrever as ideias desenvolvidas para as Nações Unidas e para o sistema de Bretton Woods, sendo assim associada à ordem criada no pós-Segunda Guerra Mundial.

Mais recentemente, a expressão ficou intrinsecamente relacionada com o período do final da Guerra Fria, no qual, uma das superpotências desapareceu estabelecendo-se o que então se designou por uma ordem unipolar, liderada pela única superpotência remanescente, os EUA.

Ainda em 1990, o Presidente George H. W. Bush utilizou a expressão no seu discurso antes de uma sessão conjunta do Congresso, referindo então que “*out of these troubled times, our objective - a New World Order - can emerge. Today, that new world is struggling to be born, a world quite different from the one we have know*”<sup>67</sup>.

Já em 1991, aquando da I Guerra do Golfo, o Presidente George H. W. Bush aplicou novamente a terminologia, concebendo a construção de uma Nova Ordem Mundial “*where the rule of law, not the law of the jungle, governs the conduct of nations, (...) in which a credible United Nations can use its peacekeeping role to fulfill the promise and vision of the UN's*

---

<sup>66</sup> SANTOS, Vítor Marques dos, “A ‘Nova Ordem Mundial’: O Conceito e Perspectiva”, *Separata da Conjuntura Internacional*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1996, p. 79.

<sup>67</sup> George W. H. Bush, Address before a Joint Session of the U.S. Congress on the Persian Gulf crisis and the federal budget deficit, September 11, 1990. Disponível em [http://bushlibrary.tamu.edu/research/public\\_papers.php?id=2217&year=1990&month=9](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2217&year=1990&month=9). Consultado a 13/06/2013.

founders”<sup>68</sup>. Ou seja, identificou a oportunidade de construção de uma Nova Ordem Mundial, baseando-a no primado da lei.

Apesar de rapidamente adoptado, o conceito de "Nova Ordem Mundial" não é linear nem consensual, sendo utilizado para descrever diversas questões, de entre as quais, o equilíbrio de poder do período pós-Guerra Fria, a crescente interdependência económica, a complexidade crescente, evolução dos relacionamentos e o avanço da tecnologia.

Em 1992, num artigo intitulado “*What New World Order?*”, Joseph Nye salientou que o colapso da União Soviética não gerou directamente uma nova ordem mundial, tendo simplesmente permitido o reaparecimento da ordem institucional liberal prevista aquando do final da Segunda Guerra Mundial (contrariando, deste modo, Francis Fukuyama<sup>69</sup>). Assim, em relação ao conceito, Nye identificou ainda a diferença entre duas perspectivas: a realista, que encara esta Nova Ordem Mundial enquanto um jogo de balança de poderes entre Estados soberanos, sendo a Ordem mundial produto de uma distribuição estável de poder entre os principais Estados; e a liberal, que encara as relações entre os povos tal como as relações entre Estados, decorrendo assim numa ordem de valores como a Democracia, os Direitos Humanos, bem como com base no Direito Internacional e nas Instituições<sup>70</sup>.

Esta última perspectiva reflecte, como realça Lawrence Freedman, a assumpção que as instituições internacionais e, em particular, as Nações Unidas, poderiam tomar um papel mais activo e de intervenção global<sup>71</sup>.

Vários autores analisaram a “Nova Ordem Mundial”<sup>72</sup> e a legitimidade do papel então desempenhado pelos EUA enquanto potência sem igual, com capacidade de influência global e de intervenção em qualquer teatro. Assim, entre outros contributos, identificamos para o efeito o pensamento de Noam Chomsky sobre a Nova Ordem Mundial que, no presente contexto,

---

<sup>68</sup> George W. H. Bush, “Operation Desert Storm Launched,” Address to the Nation from the White House, 16 January 1991. US Department of State Dispatch (21 January 1991). Disponível em <http://millercenter.org/president/speeches/detail/3428>. Consultado a 13/06/2013.

<sup>69</sup> Cfr. FUKUYAMA, Francis, *The End of History and the Last Man*, Avon Books, New York, 1992.

<sup>70</sup> Cfr. NYE, Joseph S., Jr., “What New World Order?”, *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 2, Spring 1992, p.84. Texto Original: “Realists, in the tradition of Richard Nixon and Henry Kissinger, see international politics occurring among sovereign states balancing each others’ power. World order is the product of a stable distribution of power among the major states. Liberals, in the tradition of Woodrow Wilson and Jimmy Carter, look at relations among peoples as well as states. They see order arising from broad values like democracy and human rights, as well as from international law and institutions such as the United Nations.”

<sup>71</sup> Cfr. FREEDMAN, Lawrence, “Order and Disorder in the New World”, *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 1, America and the World 1991/92, p.22.

<sup>72</sup> Para aprofundamento das análises sobre este assunto ver MILLER, Lynn H., *Global Order. Values and Power in International Politics*, 4th Edition, Westview Press, USA-UK, 1998; NYE JR., Joseph S., op. cit., nota nº70 (1992); John G., HUNTINGTON, Samuel, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon & Schuster, 1996; FUKUYAMA, Francis., *Op. Cit.*, nota nº69.

denominamos, tal como Sandra Balão, por Nova Ordem Global Contemporânea<sup>73</sup>, sem quaisquer preocupações de debate conceptual que transcendem o objecto deste estudo.

Neste sentido, Chomsky define a Nova Ordem Mundial como a Ordem na qual "*the New World gives the orders*". Segundo o autor, as linhas da Nova Ordem Mundial são traçadas pelos mais ricos e privilegiados numa lógica em que "*the rich men of the rich societies are to rule the world, competing among themselves for a greater share of wealth and power and mercilessly suppressing those who stand in their way, assisted by the rich men of the hungry nations who do their bidding. The others serve, and suffer*"<sup>74</sup>.

Para o autor, o objectivo da Nova Ordem Mundial será o estabelecimento por parte das grandes potencias, leia-se dos EUA, de um papel preponderante a nível global, num regime internacional assim controlado pelos detentores do poder e do capital. Desta forma, os EUA controlam interesses pelo globo, manipulando os acontecimentos em seu proveito próprio.

Nesta lógica, o autor antevê que as diferenças de riqueza e de privilégios entre Estados e também no interior de cada Estado serão cada vez maiores, criando um abismo entre ricos e pobres.

Por outro lado, como salienta Sandra Balão, nesta Nova Ordem Global Contemporânea foi possível assistir ao (re)aparecimento de (novos) Estados, bem como às crescentes experiências de integração dos Estados, sobretudo as que têm em vista a cooperação económica e comercial, esboçando-se novas respostas para novas questões<sup>75</sup>.

A nova ordem é assim baseada numa economia de mercado internacionalizado, em estruturas políticas e militares institucionalizadas e, a nível ideológico numa lógica de promoção da democracia e da protecção dos Direitos Humanos. Na sequência dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque, a tónica foi também colocada na questão do terrorismo global que representaria um desafio de segurança e de defesa à escala global.

Por seu turno, neste três níveis, económico, político e militar e ideológico, parecem gerar-se elites com interesses próprios de actuação. A nova ordem surge assim como multipolar, parecendo assentar na proeminência de potências com reconhecidas ambições de hegemonia regional<sup>76</sup>, que tenderão a ocupar posições vantajosas para a prossecução dos seus interesses, podendo mesmo ter "o objectivo manifesto de assegurar a via necessária para a legal e legítima aquisição, exercício e ou manutenção do poder político"<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Cfr. BALÃO, Sandra M. R., *Op. Cit.*, nota nº21, pp. 26-27.

<sup>74</sup> CHOMSKY, Noam, *World Orders, Old and New*, Columbia University Press, Columbia, 1994, p.5

<sup>75</sup> Cfr. BALÃO, Sandra M. R., *Op. Cit.*, nota nº21, p.233-234.

<sup>76</sup> Cfr. SANTOS, Víctor Marques, *Op. Cit.* nota nº66, p.86.

<sup>77</sup> BALÃO, Sandra M. R., *Op. Cit.*, nota nº21, p. 241.

De salientar ainda que, nesta Nova Ordem Global Contemporânea, a NATO tem vindo tendencialmente a alargar a sua esfera e actuação e, conseqüentemente, a sua esfera de influência a nível global.



## 2. Conceitos Estratégicos – a linha de evolução

No Tratado de Washington<sup>78</sup> são enumerados os valores fundamentais da Aliança: democracia, liberdade individual, o Estado de Direito e a existência de Instituições livres e independentes, princípios que devem ser salvaguardados pela Aliança, em concordância com os princípios estabelecidos na Carta das Nações Unidas. Neste sentido, o Tratado fundador não define ameaças nem faz referência a zonas de interesse geográfico, cabendo ao Conceito Estratégico especificar estes pontos, tendo em conta o contexto geopolítico e o ambiente estratégico das circunstâncias.

O Conceito Estratégico é um documento oficial que delimita os propósitos e a natureza da NATO, definindo também as suas tarefas fundamentais no domínio da segurança. Neste documento procura-se identificar o enfoque estratégico da Aliança, definindo-se as características centrais do novo ambiente securitário, com relevo para os riscos e ameaças à segurança dos Aliados. Especificam-se os elementos da abordagem alargada à segurança da Aliança e definem-se linhas de orientação para a adaptação das suas forças aos desafios da contemporaneidade.

É a visão dinâmica e operacional da Aliança sobre o seu Tratado fundador e, nesse sentido, Ringsmose e Rynning consideram que o documento tem três funções que consistem: na codificação das decisões e práticas aprovadas no espaço temporal que decorreu desde a aprovação do último Conceito Estratégico, na delimitação da orientação estratégica para a condução da acção da Aliança e, por fim, no estabelecimento de uma imagem externa da Aliança, no domínio da diplomacia pública, muito útil para mobilizar apoio e assim legitimar a sua actuação<sup>79</sup>.

Com base nestas funções, a Aliança consegue solidificar a sua base fundacional, produzir direcção estratégica através do balanço entre os compromissos assumidos e alcance dos objectivos, para além de disponibilizar informação adicional sobre quais são os seus objectivos.

Nesta lógica de codificação, orientação e imagem pública, Jamie Shea, *Deputy Assistant Secretary General for Emerging Security Challenges* da NATO, refere que “*the most successful strategic concepts tend to be those that reaffirm and renew at the same time. In this way an institution can remind its public (...) of all the reasons why it needs to continue to exist,*

---

<sup>78</sup> The North Atlantic Treaty, Washington D.C., 4 April 1949, disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm).

<sup>79</sup> Cfr. RINGSMOSE, Jens and RYNNING, Sten, *Op. Cit.*, nota nº12, pp.6-8.

*while also initiating the necessary changes to keep the institution relevant in ten or twenty years time*<sup>80</sup>. Ou seja, são um misto de tradição e de inovação, reafirmando os postulados base da organização e cimentando a conceptualização adoptada entre o último Conceito Estratégico e o presente e introduzindo as lições aprendidas das missões desempenhadas pela Aliança que se articulam com as necessidades de alteração e adaptação.

Desde a sua criação, a NATO teve de responder a um conceito estratégico de contenção do seu rival, que se alterou apenas nos anos 70, época da *détente*, na qual a NATO passou de uma estratégia de contenção a uma estratégia de distensão de relações entre os dois blocos. Já com as alterações do ambiente securitário, em 1991, passou a uma estratégia de empenhamento mútuo e construtivo<sup>81</sup>.

Assim, se na linha de Hans Morgenthau, *"the old system was based on the concept of 'balance of power'"*<sup>82</sup> sendo as alianças uma das manifestações mais importantes deste equilíbrio, após 1991 o sistema é baseado na promoção da cooperação e comunicação, procurando-se o desenvolvimento de princípios comuns e normas que constriam comportamentos agressivos ou hostis, proporcionando bases de entendimento partilhadas que permitam a acção comum para a prevenção de conflitos e a gestão e resolução de conflitos e de crises<sup>83</sup>.

De uma era bipolar de balanço da ameaça e do poder, o pós-Guerra Fria levou a uma transformação profunda que passou a vincular a partilha de valores e a cooperação para a manutenção da paz e da estabilidade.

Estas ideias seriam expressas nos Conceitos Estratégicos seguintes que, mantendo a tónica na defesa colectiva, alargaram o foco de acção da Aliança a novas áreas como a gestão de crises e o estabelecimento de parcerias para a cooperação. A base identitária da Aliança permace porém, dado que as ameaças e os desafios são globais, a base territorial tem vindo, pelo menos aparentemente, a perder relevância. Como refere Heinz Gärtner, *"the new missions of NATO will form the cornerstone of a new system of international security dealing with a much wider array of threats (...) The real issue for NATO's future is not territorial defence but rather its structural transformation into a crisis management alliance"*<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> SHEA, Jamie, "What does a New Strategic Concept do for NATO?", in RINGSMOSE, Jens and RYNNING, Sten (Eds.), *NATO's New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*, DIIS Report 2011:02, DIIS, Copenhagen, 2011, p.25.

<sup>81</sup> Cfr. SANTO, Gabriel Espírito, Op. Cit., nota nº1, p. 34.

<sup>82</sup> MORGENTHAU, Hans, *Politics among Nations*, 6<sup>th</sup> ed., NY, Knopf, 1985, pp. 205-206.

<sup>83</sup> Cfr. KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph and HOFFMANN, Standley (Eds.), *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge, MA, Yale UP, 1993, p2.

<sup>84</sup> GÄRTNER, Heinz, "European Security, NATO and the Transatlantic Link: Crisis Management", *European Security*, Vol.7, No.3, Autumn 1998, Frank Cass, London, p.4.

Também Trine Flockhart regista que, durante os anos 90 do século XX, a narrativa da Aliança foi construída com base numa organização que foi capaz de dar a mãos aos anteriores adversários e assim contribuir para a consolidação da democracia na Europa Central e de Leste e, por outro lado, numa narrativa de acção, pelo estabelecimento de canais de comunicação e de cooperação com uma crescente rede de parceiros (North Atlantic Cooperation Council (NACC), Partnership for Peace (PfP), Mediterranean Dialogue (MD), Membership Action Plan (MAP) e através do próprio alargamento da Aliança<sup>85</sup>.

Assim, em 1991, foi adoptado um novo Conceito Estratégico que sucedeu ao MC48/3 (1969) – *Measures to Implement the Strategic Concept for the Defence of the NATO Area*<sup>86</sup>, na sequência de uma série de factos que alteraram o ambiente securitário por completo. A queda do muro de Berlim, a saída de muitos países da Europa central do Bloco de Leste e o desmoronamento da então União Soviética alteraram as premissas até aí estabelecidas, o que levou necessariamente a um reajustamento da Aliança. Contudo, a incerteza quanto à transição de regime na Rússia e a necessidade de contenção da Alemanha, reforçaram a ideia da continuidade da NATO.

Mas esta ideia de continuidade englobava a noção de desafio. Se até àquela data a Aliança tinha servido com sucesso o seu propósito, as alterações referidas implicavam não só o seu reajustamento mas a sua própria reinvenção. Isto porque sem a sua reinvenção poderia “definhar gradualmente na insignificância”<sup>87</sup>.

Na Cimeira de Roma de 1991 foi alcançado consenso sobre a importância da continuação da acção da Aliança e, nesse sentido, foi aprovado o “*The Alliance New Strategic Concept*”. Este Conceito Estratégico marcou uma transição, passando-se “de um conceito restrito de defesa, associado à resposta flexível, para um conceito alargado de segurança visando a prevenção de conflitos”<sup>88</sup>. Ajustou algumas das bases primordiais, como a definição de inimigos, de ameaças e de tarefas securitárias que representaram uma transformação clara da Aliança para uma organização com vários propósitos.

Esta época marcou a transição do paradigma de defesa a que a NATO se soube adaptar. O enfoque dos Estados na segurança militar foi redefinido e com o conceito de

---

<sup>85</sup> Cfr. FLOCKHART, Trine, *After the Strategic Concept: Towards a NATO Version 3.0*, DIIS Report 2011:06, Copenhagen, 2011, p.35.

<sup>86</sup> MC48/3 (8.12.1969) – *Measures to Implement the Strategic Concept for the Defence of the NATO Area*, disponível em <http://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a691208a.pdf>.

<sup>87</sup> ASMUS, Ronald D. and HOLBROOKE, Richard C., “Re-Reinventing NATO”, *Riga Paper*, Riga, Latvia, November 27-29, 2006, German Marshall Fund of the United States, 2006, p.1. Disponível em [http://www.gmfus.org/galleries/default-file/A4\\_Holbrooke\\_c.pdf](http://www.gmfus.org/galleries/default-file/A4_Holbrooke_c.pdf). Consultado a 27/11/2010.

<sup>88</sup> GOMES, Fernando Melo, “A Marinha e a sua Participação nas Missões Internacionais da NATO”, *Nação e Defesa*, nº 123-4ª série, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, Verão 2009, p.57.

securitização englobam-se os aspectos sociais, políticos e económicos, que se traduz no Conceito de 1991 na nova concepção de *broad approach to security*, que pode também ser definida como segurança inclusiva. Ou seja, “a defesa deixou de ser entendida como a mera preservação de um território, pessoas e bens, como uma actividade quase só militar, (...), e passou a estar enquadrada num quadro de segurança humana, como a preservação de um sistema de valores e de uma forma de vida”<sup>89</sup>. Nas palavras do Embaixador Manuel Fernandes Pereira, a NATO transformou-se “de uma aliança militar defensiva e portanto reactiva, como existira desde 1949, numa organização político-militar pró-activa capaz de actuar na Europa, mas [também] fora do seu território se necessário, na gestão de crises com repercussão na segurança europeia”<sup>90</sup>.

Os conflitos na Bósnia e no Kosovo foram o exemplo de crises com repercussões na segurança dos aliados, e que vieram alterar novamente o ambiente securitário e estimular a capacidade adaptativa da NATO. A Aliança interveio na região como elemento fundamental de estabilização numa operação que é, até hoje, considerada um exemplo de uma operação de sucesso. Contudo, esta intervenção demonstrou, novamente, a necessidade de reformulação do Conceito Estratégico de 1991, e assim, em 1999, na Cimeira de Washington, os Aliados aprovaram o “*The Alliance Strategic Concept*”.

Este Conceito Estratégico reafirmou a *broad approach to security* firmada em 1991 e, tendo como experiência a intervenção nos Balcãs, inseriu, de forma complementar, a gestão de crises no campo das tarefas da Aliança e incorporou as evoluções registadas nas Cimeiras desde então.

Assim, foi englobada esta componente de cooperação com os parceiros da NATO, acabando por alargar o âmbito de relacionamento da Aliança numa linha que Heinz Gärtner identifica como a procura por uma orientação como líder negociador de uma nova arquitectura de segurança na Europa que englobasse o maior número possível de Estados em torno desse conjunto de tópicos de segurança<sup>91</sup>. Isto porque os desafios são percepcionados de forma holística quanto à natureza e global quanto à origem. É neste âmbito que é desenvolvido o conceito de *non-Article 5 operations* dado que a experiência adquirida com as crises nos Balcãs e no Kosovo demonstraram que os desafios à Aliança se adivinhavam cada vez mais fora das delineadas operações no âmbito do Artigo 5.

---

<sup>89</sup> TELO, António José, “Editorial”, *Nação e Defesa*, nº123-4ª série, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, Verão 2009, p.7.

<sup>90</sup> PEREIRA, Manuel Fernandes, *Op. Cit.*, nota nº3, pp.107-108.

<sup>91</sup> Cfr. GÄRTNER, Heinz, *Op. Cit.*, nota nº 84, p.7.

Ainda segundo Gärtner, estas crises permitiram à NATO adquirir uma experiência que contribuiu para a transformação da Aliança numa organização mais flexível e multifacetada, capaz de desempenhar missões de segurança colectiva e de *peace support* para lá das fronteiras da Aliança. Segundo o autor, com estas crises a Aliança ganhou:

*“practical experience in three important areas. First, during the Operation Sharp Guard – the UN-authorized arms embargo of Yugoslavia – NATO demonstrated an ability to coordinate its activities with another security institutions (the Western European Union). Second, NATO forces were tested in combat for the first and second time in the Alliance’s 50 years history (Operation Deliberate Force during the Bosnian crisis and Operation Allied Force during the Kosovo crisis). Third, NATO governments successfully organized and deployed a massive force of 60,000 men to enforce the Dayton Peace Accord (Operation Joint Endeavor)”<sup>92</sup>.*

Ou seja, com estas crises a Aliança ganhou experiência prática na capacidade de coordenação de missões com outras organizações de segurança, na capacidade de combate e, na capacidade de empenhar grandes contingentes de forças no terreno, bem como experiência extra ao nível da consulta política entre Aliados e parceiros, elementos que foram centrais para a sua transformação e adaptação nas fases seguintes e para a sua projecção.

Porém, tal como com o anterior Conceito Estratégico, no decorrer dos últimos dez anos a dinâmica internacional mudou e também o ambiente securitário não é o mesmo de 1999. Neste último decénio registam-se acontecimentos tão marcantes quanto os ataques terroristas, em 2001, em Nova Iorque e Washington, em que se invocou pela primeira vez o artigo 5º do Tratado de Washington, a intervenção no Iraque, a intervenção no Afeganistão e o conflito na Geórgia.

Para além de todos estes acontecimentos com implicações na arena internacional, o reflexo a nível interno da Aliança foi incorporado através da ênfase dada ao processo de transformação, nomeadamente na Cimeira de Praga (2002) com a programação de um conjunto de capacidades estabelecidas no *Prague Capabilities Commitment* (PCC) e no desenho de uma *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI) através dos quais os Aliados pretendiam capacitar a NATO para as intervenções em curso e para os desafios que se previam.

Neste sentido, em 2010, na Cimeira de Lisboa, os Aliados aprovaram o Conceito Estratégico que, incorporando o estabelecido nas Cimeiras entretanto realizadas, pretende ser

---

<sup>92</sup> STUART, Douglas T., “NATO and the wider world: from regional collective defence to global coalition of willing”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol.58, No.1, Carfax Publishing, March 2004, p.36-37.

a linha de orientação para a Aliança nos próximos dez anos. A Aliança encontra-se num processo de adaptação a um novo contexto de segurança contudo, como salienta Nuno Severiano Teixeira, “a transformação da Aliança deve ser encarada como um processo dinâmico (...) cujo espectro varia entre a defesa colectiva e a condução (e sustentação) de operações de resposta a crises, por vezes em ambientes assimétricos e em teatros a longa distância”<sup>93</sup>. Isto porque se a Aliança, por um lado, mantém a tónica na defesa colectiva como base do laço transatlântico que também se centra na consulta e cooperação, por outro, a Aliança eleva a estabilidade Europeia o que levou ao estabelecimento de *non-Article 5 missions* fora do território dos Aliados.

Assim, porque as ameaças são, na sua maioria, de natureza transversal e afectam vários actores, as respostas exigirão a combinação dos diversos vectores, bem como a rentabilização das parcerias estratégicas da Aliança. No fundo, é a *broad approach to security* dos Conceitos Estratégicos de 1991 e de 1999 que agora é denominada por *comprehensive approach*.

É neste quadro que o anúncio da criação de uma capacidade civil de gestão de crises da NATO vem dotar a *comprehensive approach* com a abrangência que os Aliados julgam necessária para responder aos desafios securitários. É uma resposta holística que, baseada por um lado no desenvolvimento de competências e por outro no estabelecimento de parceriais e no estreitamento de uma linha de cooperação, procura projectar a Aliança Atlântica num sistema que, como um todo, deverá trabalhar para a estabilidade global.

Em conclusão, se as alterações externas e internas vão sendo reconhecidas, esboçadas e mesmo formalizadas durante as Cimeiras nos períodos entre a aprovação de Conceitos Estratégicos, estes são momentos de reflexão e codificação, que em ligação com as lições do terreno solidificam a base conceptual da Aliança proporcionando linhas de orientação para o período seguinte.

Neste sentido, os três Conceitos Estratégicos em que nos centramos demonstram estas características bem como esta capacidade de acção-reacção de aprendizagem da Aliança, base da sua sustentação e chave na sua transformação

---

<sup>93</sup> TEIXEIRA, Nuno Severiano, “Conferência de Encerramento”, *Nação e Defesa*, nº123-4ª série, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, Verão 2009, p.121.

### 3. “*The Alliance New Strategic Concept*” – Conceito Estratégico de 1991<sup>94</sup>

O *The Alliance New Strategic Concept*, documento público, foi aprovado na Cimeira de Roma, e marcou uma transição de um conceito restrito de defesa, associado à resposta flexível, para um conceito alargado de segurança.

Esta transformação do conceito de segurança e a transição de uma lógica de ameaças para uma lógica de riscos teve ainda em atenção possíveis conflitos nas fronteiras da Aliança que foram prospectivados neste Conceito Estratégico. Como salienta Richard Rupp, “*the new Strategic Concept also identified conflicts and issues that would occupy the alliance’s attention in the future*”<sup>95</sup>. Ou seja, o novo Conceito Estratégico reflectiu uma alteração do sistema internacional fruto da implosão da URSS o que teve consequências directas para a Aliança pelo facto de ter desaparecido a ameaça para a qual tinha sido criada e, por outro lado, porque a desagregação do Bloco Soviético permitiu um aguçar de tensões em regiões fronteiriças com o território dos Aliados, nomeadamente nos Balcãs. Como refere o General Loureiro dos Santos “o pós-Guerra Fria foi uma situação de incerteza e de ambiguidades”<sup>96</sup>.

O próprio Conceito Estratégico tem início com a referência às profundas mudanças na Europa Central e de Leste que melhoraram o ambiente securitário, no qual a Aliança Atlântica procuraria alcançar os seus objectivos. De facto, a ameaça tinha desaparecido e a NATO tinha que se adaptar para reflectir essa transformação e, neste sentido, a preocupação central da Aliança seria manter o equilíbrio estratégico na Europa, visto que ainda não se conheciam as consequências da alteração de regime na Rússia. Neste sentido, o Conceito Estratégico delineou linhas para o relacionamento com a Rússia e com os outros países da Europa Central e Oriental que começariam a solicitar apoio aos países europeus e, em especial aos países Aliados, para a transição política, militar e económica que se iria seguir.

Ao nível da análise das bases do novo Conceito Estratégico, para além do reiterado comprometimento com a defesa colectiva, o Conceito Estratégico identificou um conjunto de desafios e riscos alargados à segurança dos Aliados que, ao contrário da antiga ameaça, eram considerados de natureza multifacetada e multidireccional. Estes riscos não eram identificados como resultado de uma possível agressão calculada, mas fruto de instabilidades que poderiam

---

<sup>94</sup> Neste terceiro capítulo a dissertação dedica-se exclusivamente à análise do documento intitulado “The Alliance’s New Strategic Concept”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Roma, em 1991. Neste sentido, os artigos referenciados neste capítulo pertencem unicamente a este documento, disponível em [http://www.nato.int/cps/en/SID-9902A77E-BF68FA28/natolive/official\\_texts\\_23847.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/SID-9902A77E-BF68FA28/natolive/official_texts_23847.htm?selectedLocale=en). Consultar Anexo I.

<sup>95</sup> RUPP, Richard, “NATO 1949 and NATO 2000: From Collective Defense toward Collective Security”, *Journal of Strategic Studies*, 2000, 23:3, 154-176, p.161.

<sup>96</sup> Verificar Anexo IV - Entrevista ao General Loureiro dos Santos.

emergir de variados problemas, incluindo rivalidades étnicas e disputas territoriais na Europa Central e de Leste. Era salientado que estes riscos poderiam não ameaçar directamente a segurança territorial e a integridade dos membros da Aliança mas que, dada a proximidade geográfica, poderiam ter efeitos na sua segurança e estabilidade (§8 e §9).

Reiterando o propósito estabelecido pelo Tratado de Washington, eram mantidos os objectivos e a natureza da Aliança, baseada na salvaguarda da liberdade e segurança dos seus membros através de meios políticos e militares, continuando a ser uma organização baseada em valores comuns e no laço transatlântico de comprometimento mútuo na cooperação – uma solidariedade que levaria à indivisibilidade da segurança entre os membros (§15, §16 e §17).

Neste âmbito, a Declaração de Roma abordou um conjunto de tópicos fundamentais, registo da necessidade de actualização e de resposta para o alcançar dos seus objectivos e funções de segurança.

Fruto do contexto, no domínio da direcção estratégica e da diplomacia pública, o Conceito Estratégico delineou quatro tarefas fundamentais da Aliança:

- *“To provide one of the indispensable foundations for a stable security environment in Europe”.*
- *“To serve, as provided for in Article 4 of the North Atlantic Treaty, as a transatlantic forum for Allied consultations on any issues that affect their vital interests”.*
- *“To deter and defend against any threat of aggression against the territory of any NATO member state”.*
- *“To preserve the strategic balance within Europe”.*

Neste âmbito, as tarefas de segurança fundamentais centravam-se (§1) na manutenção de um ambiente securitário estável na Europa, dado que a implosão e o desmembramento da ex-URSS geraram novas tensões e permitiram o ressurgimento de tensões antigas, num período de reajustamento geopolítico em território do “antigo inimigo” e tendo em conta que todo esse processo se desenrolava na fronteira com a Aliança.

Tendo em conta esta reestruturação e o desanuviar da tensão militar, bem como a diminuição dos sistemas militares, o Conceito Estratégico releva a componente política da Aliança através da via do diálogo e, nesse sentido (§2) a Aliança é mantida com vista a servir como fórum transatlântico de consulta.



Porém, dado que por um lado se verificou desanuviamento mas por outro, continuou vincada a necessidade da manutenção de um ambiente securitário estável na Europa, o Conceito Estratégico salienta a necessidade de continuidade da aposta (§3) na dissuasão e defesa contra qualquer ameaça de agressão. Isto tendo como cenário o já referido reajustamento geopolítico e a reestruturação interna destes países, que levou a que se reflectisse neste Conceito Estratégico a necessidade (§4) de preservação do equilíbrio estratégico na Europa, ou seja, face à Rússia.

Deste modo, com base no artigo 15º, que salienta as bases da Aliança, os valores comuns da democracia, dos Direitos Humanos e do primado da lei, a organização existe para responder a ameaças que são consideradas no artigo 8º como multifacetadas e multidirecionais, e ao mesmo tempo difíceis de prever, podendo ser, segundo o artigo 9º, provenientes, não de um ataque directo aos Estados membros mas resultando de instabilidades que pudessem surgir fruto de dificuldades económicas, sociais e políticas.

Como salienta Richard Rupp, com vista à manutenção da Aliança e tendo em conta as preocupações com a instabilidade nas fronteiras dos Aliados, *“policymakers began considering new missions and purposes. (...) The first steps at the reform were promulgated in policy statements declaring NATO’s intent to confront broadly defined instabilities in the emerging era”*<sup>97</sup>. A esta perspectiva alargada de segurança acresceu que a percepção que os riscos não eram somente para com a Aliança mas para com todos os países europeus.

Neste âmbito, um foco de preocupação espelhado no Conceito Estratégico é o que diz respeito ao controlo dos armamentos no que em especial concerne à sua proliferação em geral e de armas de destruição maciça, em particular. Uma outra preocupação delineada refere-se à possibilidade da interrupção do abastecimento de recursos vitais aos Aliados e a actos de sabotagem ou de terrorismo que pudessem afectar os interesses de segurança da NATO e, nesse sentido, foi dado enfoque à cooperação com os antigos oponentes.

Nesta abordagem alargada de segurança, com base no diálogo e na cooperação, foi dada relevância a outras instituições europeias que, enquadradas na nova arquitectura de segurança, formavam a identidade de segurança europeia, ou seja, o pilar europeu da Aliança. Assim, estas instituições viam reconhecido um papel de acordo com as respectivas responsabilidades e propósitos. Neste sentido, através do artigo 21º, a NATO abria espaço para a articulação com outras organizações multilaterais, como a então Comunidade Económica Europeia (CEE), a União para a Europa Ocidental (UEO) e a então Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE).

---

<sup>97</sup> RUPP, Richard, *Op. Cit.*, nota nº95, p.172.

Assim, eram lançadas as bases para uma *broad approach to security*, ou seja, um conceito alargado de segurança. Este já não baseado somente na dimensão militar, mas com uma noção de segurança que engloba uma dimensão política, económica, social e ambiental.

Esta *broad approach to security* da NATO passa, assim, a englobar o diálogo para aumentar a transparência e a previsibilidade nos assuntos de segurança, a cooperação entre os membros, que potencia a segurança entre estes, a defesa colectiva, onde a dimensão política da segurança se torna mais importante, mas na qual a dimensão militar continua essencial.

É nesta nova abordagem que foi englobada a gestão de crises e a prevenção de conflitos que viessem a afectar a segurança dos Aliados, tendo sido concedidos três artigos à temática.

No que a este tema diz respeito, e para evitar a escalada numa situação de crise, o Conceito Estratégico realçou que o sucesso na gestão de crises dependeria de uma diplomacia preventiva (§31), através do recurso a medidas de coordenação com outras instituições relevantes, referindo-se à CSCE, à CEE, à UEO e às Nações Unidas. Ou seja, o Conceito Estratégico confiava no diálogo e na cooperação como forma de prevenção e de resolução de conflitos, nas suas fases embrionárias, com recurso a uma combinação de instrumentos, desde os de natureza política aos de natureza militar (§32 e §33), fazendo posteriormente referência à necessidade da organização das forças Aliadas se adaptarem para fornecer capacidades que pudessem contribuir para a gestão de crises, sendo considerado que os recursos civis iriam ter maior relevância neste contexto (§52).

No plano das forças de reacção rápida, a Aliança estava dotada da *Allied Command Europe Mobile Force* (AMF), criada em 1960 e que, estendendo-se ao que é hoje a *NATO Response Force* (NRF) “desenvolveu um conjunto de tarefas, incluindo a dissuasão, a defesa, complementados desde o fim da Guerra Fria com a missão cada vez mais importante de resposta a crises”<sup>98</sup>. A este respeito, o CE91 reservou à AMF um papel importante como força de projecção e de reacção rápida a utilizar nas missões que a Aliança poderia desempenhar no novo contexto internacional.

No que concerne à gestão de crises, a AMF existia com o objectivo de procurar impedir acções de intimidação, coacção ou agressão contra os Aliados inseridos nos flancos norte e sul

---

<sup>98</sup> PALMER, Diego Ruiz, “From AMF to NRF”, *NATO Review* – NATO at 60, 25 March 2009. T. do A. Disponível em <http://www.nato.int/docu/review/2009/0902/090204/EN/index.htm>. Consultado em 07/07/2011. Texto original “have performed a spectrum of roles, covering deterrence, defence, and reassurance, complemented since the end of the Cold War with the increasingly important mission of crisis-response”.

do *Allied Command Europe*, sendo objectivo da AMF a projecção de uma capacidade de dissuasão em curto prazo<sup>99</sup>.

Como referem Jens Ringsmose e Sten Rynning “*defense guidelines in this Strategic Concept essentially foresaw a change from a comprehensive, in-place, linear defensive posture to a reduced and more flexible posture consisting of a graduated triad of immediate and rapid reaction forces, main defense forces, and augmentation forces*”<sup>100</sup>.

Neste sentido, os meios militares deveriam ter uma capacidade de resposta adequada desenhando-se uma estrutura em que as forças militares tivessem capacidade para cumprir as suas funções no novo ambiente securitário e pudessem reforçar e complementar as acções políticas numa linha de *broad approach to security*, que contribuísse para a gestão de crises (§42).

Para este efeito, na Directiva Militar<sup>101</sup> que seguiu o Conceito Estratégico, foram estabelecidas as novas estruturas de forças e de comandos. Ao nível das forças esta directiva estipulou que as forças convencionais seriam organizadas em forças de reacção imediata e rápida, em forças de defesa principal e em forças de apoio, sendo reforçada a importância do carácter conjunto das forças. Ao nível da estrutura de comandos, os comandos conjuntos foram reforçados em detrimento dos comandos funcionais que desapareceram.

O Conceito Estratégico compreendia a previsível insegurança da periferia da Aliança e introduziu a gestão de crises. Porém, apesar do estabelecimento de categorias de forças, o Conceito acabou por centrar a gestão de crises na ideia de negociação e do diálogo como forma de solução de conflitos, o que se encontra espelhado nos artigos 31º, 32º e 33º. Todavia, esta ideia mostrou-se não linear e o reajustamento da antiga área soviética, assim como a instabilidade na fronteira com a Aliança mostraram rapidamente que haveria a necessidade de uma readaptação da orientação estratégica e das forças da Aliança, incluindo a projecção de forças fora do território da NATO. Os casos da Bósnia e do Kosovo são exemplos disso, tendo contribuído para a posterior alteração da Aliança e, como refere o General Loureiro dos Santos “os Balcãs de certa forma vieram, atempadamente, justificar que a NATO afinal tinha um papel, e um papel relacionado com a Europa”<sup>102</sup>.

Em conclusão, como refere o General Silvestre dos Santos, do Conceito Estratégico 1991 sobressaem dois conceitos-chave, “a extensão do antigo conceito de ‘duplo caminho’ do Relatório Harmel, de diálogo e defesa, estendia-se agora a uma ‘tríade’ de cooperação, diálogo

---

<sup>99</sup> Idem.

<sup>100</sup> RINGSMOSE, Jens and RYNNING, Sten, *Op. Cit.*, nota nº12, p.10.

<sup>101</sup> MC Directive for Military Implementation of the Alliance's Strategic Concept, MC400, 9 December 1991.

<sup>102</sup> Verificar Anexo IV - Entrevista ao General Loureiro dos Santos.

e defesa, e a ênfase colocada na importância da gestão de crises e prevenção de conflitos”<sup>103</sup>. E, neste sentido, o Conceito Estratégico marcou uma transição e foi a afirmação de uma perspectiva alargada de segurança da NATO que, reafirmando a manutenção dos seus princípios fundamentais, procurou adaptar a sua capacidade de resposta.

---

<sup>103</sup> SANTOS, Eduardo Silvestre dos, *A NATO no Século XXI. O Passado, o Presente e o Futuro da Aliança Atlântica*, Tribuna da História – Edição de Livros e Revistas, Lda., 2008, p.93.

#### 4. Até Washington - Bruxelas (1994), Madrid (1997) e as guerras balcânicas (Bósnia e Kosovo)

##### 4.1 O reajustamento pós Conceito Estratégico 1991

O final da Guerra Fria, o posterior desmembramento da ex-URSS e o surgimento de um vazio estratégico e de segurança que resultou da dissolução do Pacto de Varsóvia em oposição ao bloco dito ocidental, levaram a uma alteração da ordem internacional que justificou a transformação da Aliança Atlântica. Como refere o General Loureiro dos Santos, durante a Guerra Fria “havia um inimigo claro e definido; a ameaça, que era uma ameaça convencional, (...) e, para conter essa ameaça, para fazer face à ameaça e para dissuadir que ela se concretizasse, havia uma estrutura militar montada no terreno”<sup>104</sup>.

Sem a ameaça para a qual tinha sido criada, a Aliança iniciou um processo de adaptação que se desenrolou no tempo e foi traduzido num conjunto de reformas que se iniciaram através do documento que marcou essa transformação, o *The Alliance New Strategic Concept*, aprovado em 1991, em Roma.

Como consequência da aprovação do Conceito Estratégico de 1991, a NATO tomou medidas concretas no sentido da reforma, criando novas associações formais com os governos da Europa Central e de Leste, que se desenvolveram ao longo de três fases: o estabelecimento *North Atlantic Cooperation Council* (NACC) em 1991, o desenvolvimento da *Partnership for Peace* (PfP) na Cimeira de Bruxelas, em 1994 e, em 1997, na Cimeira de Madrid, o alargamento da Aliança a Leste, com a inclusão de uma série de países e que, posteriormente, viria a ser continuado em 2002, na Cimeira de Praga.

Em Dezembro de 1991, a Aliança criou o NACC e convidou todos os antigos membros do Pacto de Varsóvia a aderirem. Estabelecido com o propósito de discussão de questões cujo espectro ia desde as preocupações com os direitos humanos até aos processos de transição económica desses estados, o NACC foi criado para promover a cooperação na área política e de segurança, encorajando o desenvolvimento da democracia na Europa Central e de Leste.

No espectro militar, o NACC centrou a sua atenção na segurança, tendo declarado que “*the focus of our consultations and cooperation will be on security and related issues, such as defense planning, conceptual approaches to arms control, democratic concepts of civil-military relations, civil-military coordination and air traffic management and the conversion of defense*

---

<sup>104</sup> Verificar Anexo IV - Entrevista ao General Loureiro dos Santos.

*production to civil purpose*”<sup>105</sup>. Ou seja, o NACC acabou por ser desenhado como um fórum de promoção da democratização destes estados, havendo uma preocupação quanto à democratização das forças armadas, em linha com os restantes membros da Aliança, com um propósito de aproximação destas e tendo como objectivo uma uniformização segundo os padrões da NATO.

No que concerne aos laços com outras instituições, e fruto do conflito na Bósnia-Herzegovina, logo em 1992, em Oslo, o NACC acordou o desenvolvimento das relações e laços com a CSCE e com as Nações Unidas. Neste sentido, a NATO declarou, em Junho de 1992, o seu “apoio, caso a caso, em concordância com os seus procedimentos, a actividade de peacekeeping sob a responsabilidade da CSCE, incluindo a disponibilização dos recursos e conhecimentos (*expertise*) da Aliança”<sup>106</sup>.

Já em Dezembro do mesmo ano, com a escalada da violência do conflito bósnio, em Reunião Ministerial, ficou definido que a Aliança estava preparada para “apoiar, caso a caso, em concordância com os seus procedimentos, operações de manutenção de paz sob autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que tem a responsabilidade principal pela paz e segurança internacionais”<sup>107</sup>.

Ou seja, seguindo o delineado no Conceito Estratégico de 1991, os Aliados começaram a referir publicamente o papel da NATO na gestão de crises afirmando que a Aliança responderia positivamente a solicitações nesta área, desde que ligadas, nomeadamente, à ONU e à CSCE.

No ano de 1993, como refere o General Silvestre dos Santos “a Aliança foi marcada pela intensificação do conflito dos Balcãs, pela reorganização das instituições europeias (CSCE e UEO) e pelas garantias de segurança solicitadas por alguns países da Europa Central e Oriental à Aliança”<sup>108</sup>. Marcada pelo conflito dos Balcãs porque logo em 1992 começou o conflito na Bósnia que, dada a sua escalada e proximidade da fronteira dos países membros da NATO, levou a que a Aliança interviesse, mesmo fora de área, marcando definitivamente o rumo da Aliança e a sua transformação no pós-Guerra Fria.

---

<sup>105</sup> “North Atlantic Cooperation Council Statement on Dialogue, Partnership And Cooperation”, Press Communiqué M-NACC-1(91)111, 20 Dec. 1991, 5). Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/SID-80EEFB21-36CEA226/natolive/official\\_texts\\_23841.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/SID-80EEFB21-36CEA226/natolive/official_texts_23841.htm?mode=pressrelease). Consultado a 14/02/2011.

<sup>106</sup> Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council - Paragraph 11, Oslo, 4 June, 1992. T. do A. Texto original: “to support, on a case-by-case basis in accordance with our own procedures, peacekeeping activities under the responsibility of the CSCE, including by making available Alliance resources and expertise”.

<sup>107</sup> Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council - Paragraph 4, Brussels, 17 December, 1992. T. do A. Texto original “to support, on a case-by-case basis and in accordance with our own procedures, peacekeeping operations under the authority of the UN Security Council, which has the primary responsibility for international peace and Security”.

<sup>108</sup> SANTOS, Eduardo Silvestre dos, *Op. Cit.*, nota nº103, p.07.

Por outro lado, a Aliança foi marcada pela reorganização das instituições europeias, dado que, na Cimeira de Budapeste, em Dezembro de 1994, foi alterado o nome de CSCE para Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Esta alteração deveu-se ao facto de ter sido considerado que a prevenção de conflitos na Europa exigia uma estrutura mais operacional e, nesse sentido, a CSCE deu lugar à OSCE, com novas estruturas e com um âmbito de actuação mais alargado.

No que concerne à UEO, no decénio de 1990 ela foi definida como a estrutura através da qual a UE poderia conduzir operações de gestão de crises e, desde o Tratado de Maastricht, era considerada o braço armado da UE, pelo que neste sentido, assumiu a articulação com a NATO em questões de segurança.

Como terceiro elemento marcante para a Aliança, as solicitações de apoio por parte de alguns países da Europa Central e Oriental. A implosão e o desmembramento da ex-URSS geraram tensões na região bem como a necessidade de apoio à transição e a reajustamento a nível político, militar e económicos nestes países. Assim, registou-se uma aproximação de alguns destes países à NATO, aproximação essa que teve implicações para ambas as partes, dado que esses países efectuaram reajustamentos estruturais profundos, tendo alguns deles incorporado posteriormente a própria Aliança.

#### **4.2 Conflito na Bósnia – o primeiro empenhamento militar e primeira operação de resposta a crises protagonizada pela Aliança**

O conflito teve início em Abril de 1992 e em Junho do mesmo ano, os Ministros dos Negócios Estrangeiros afirmaram que a Aliança apoiaria, caso-a-caso, missões de *peacekeeping* sob a responsabilidade da CSCE, como atrás referimos.

A intervenção da Aliança neste conflito teve início em Julho de 1992. Nesta data, o NAC acordou monitorizar uma operação marítima no Adriático para supervisionar as sanções impostas pela ONU (Resolução 713<sup>109</sup> e 757<sup>110</sup> – embargo de armas e imposição de sanções à ex-Jugoslávia). Esta supervisão, anteriormente realizada pela UEO passou, assim, a ser realizada pelas duas organizações que passaram a cooperar entre si.

Dado o desenvolvimento violento do conflito, em Setembro do mesmo ano, o NAC disponibilizou os recursos da Aliança para apoiar a ONU, a CSCE e a UE a alcançar a paz na

---

<sup>109</sup> Cfr. UNSC Resolution 713 (1991). Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/49/IMG/NR059649.pdf?OpenElement>. Consultado a 13/05/2011.

<sup>110</sup> Cfr. UNSC Resolution 757 (1992). Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/757%281992%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/757%281992%29). Consultado a 13/05/2011.

ex-Jugoslávia, nomeadamente em operações humanitárias e de controlo de armamento pesado.

Em Outubro, os AWACS da Força Aérea da NATO monitorizavam operações para impor a zona de exclusão aérea (*No-Fly zone - Operation Deny Flight*) sobre a Bósnia-Herzegovina, em apoio à Resolução 781<sup>111</sup> do Conselho de Segurança da ONU e, em Novembro, a NATO e a UEO cooperavam na aplicação das sanções e do embargo impostos pela Resolução 787<sup>112</sup>.

Dado o desenvolvimento do conflito, a escalada de violência e a limpeza étnica na Bósnia Oriental, a NATO declarou no final do ano a disposição para apoiar operações de *peacekeeping* sob autoridade das Nações Unidas.

Entretanto, os sérvios bósnios não permitiam a passagem dos comboios humanitários pelo que a NATO respondeu com um ultimato: ou os sérvios bósnios retiravam a artilharia para uma distância superior em vinte quilómetros do centro da cidade de Sarajevo no espaço de dez dias, ou sofreriam ataques aéreos.

Em meados de Fevereiro de 1994, a Rússia interveio, garantindo o envio de tropas russas para controlar os acordos e, perante este facto os sérvios bósnios aceitaram e cumpriram o ultimato da NATO. Porém a 28 de Fevereiro, quatro aviões violaram a “*no-fly zone*” e, após terem ignorado as ordens enviadas, foram abatidos pelas forças da Aliança.

A pedido da ONU, a NATO forneceu apoio aéreo à UN Protection Force (UNPROFOR) que se encontrava no terreno e, nesse contexto, levou a cabo ataques aéreos contra alvos como tanques, depósitos de munições e radares de defesa aérea, para protecção de refúgios (*safe havens*) identificados pela ONU.

Em Gorazde, os sérvios bósnios retaliaram, ameaçando que os oficiais das Nações Unidas não saíam vivos do território sérvio tendo retido cerca de 150 como reféns. Em Maio, a televisão sérvia bósnia mostrou vários observadores militares da UNPROFOR amarrados a postes num depósito de munições, alvo dos aviões da NATO. Esta escalada de tensão culminou na captura de mais de duas centenas de capacetes azuis como reféns e num ataque aéreo da NATO à artilharia sérvia a que se seguiu o auxílio à retirada da UNPROFOR do território.

Em 30 de Agosto, o mercado de Sarajevo foi bombardeado e a NATO retomou o bombardeamento de alvos militares sérvios bósnios com a *Operação Deliberate Force*, tendo

---

<sup>111</sup> Cfr. UNSC Resolution 781 (1992). Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/781%281992%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/781%281992%29). Consultado a 13/05/2011.

<sup>112</sup> Cfr. UNSC Resolution 787 (1992). Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/787%281992%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/787%281992%29). Consultado a 13/05/2011.



os ataques continuado em Setembro como consequência da não retirada dos armamentos pesados da zona de exclusão delineada. Estes bombardeamentos aéreos da *Operação Deliberate Force*, duraram doze dias e ajudaram a alterar a balança de poder entre as partes, ajudando a persuadir os líderes bósnios sérvios sobre os benefícios da negociação de um acordo de paz.

A par das ofensivas militares, no campo diplomático as negociações decorreram durante o mês de Novembro juntando, através de mediação internacional, as três facções. Os encontros realizaram-se em Dayton, nos EUA, sendo o acordo oficialmente assinado em Paris, a 14 de Dezembro de 1995, tendo a Bósnia-Herzegovina sido estabelecida como um Estado uno, democrático e multi-étnico com duas entidades: a Federação Bósnio-Croata e a República da Sérvia.

Com este entendimento, o NAC aprovou, a 15 de Dezembro, um plano para uma operação que definisse as regras de empenhamento a que deveriam obedecer eventuais situações de combate que poderiam surgir mesmo após a assinatura do Acordo.

Neste sentido, a 18 de Dezembro, o Conselho de Segurança da ONU estabeleceu a Resolução 1031<sup>113</sup> que permitia à NATO implementar a operação *Joint Endeavour – Implementation Force* (IFOR) com vista ao estabelecimento de uma força militar multinacional para implementar os aspectos militares do Acordo de Dayton. A IFOR foi a primeira grande operação de resposta a crises levada a cabo pela NATO e através da qual a Aliança tomou a responsabilidade militar das operações na Bósnia-Herzegovina. Neste âmbito foram enviados 60,000 soldados: 50,000 da NATO e 10,000 de países não-membros, assim como equipamento oriundo de trinta e dois Estados, o que permitiu à IFOR ter capacidade para cumprir o mandato e missão que lhe foram atribuídos.

O foco da IFOR eram os aspectos militares dos acordos de paz e, em segundo plano, a cooperação com as organizações civis e humanitárias, fornecendo apoio e aconselhamento em termos de segurança. Nesta linha, as tarefas da IFOR centraram-se na manutenção do fim das hostilidades, na supervisão da marcação e cumprimento das linhas de separação entre as entidades em questão; na verificação, e se necessário no forçar a retirada das forças para os territórios delimitados e a criação de uma zona de separação entre as partes; no controlo do espaço aéreo sobre a Bósnia Herzegovina e do tráfego rodoviário militar; na garantia da liberdade de movimentos no território e um ambiente seguro para o cumprimento da dimensão

---

<sup>113</sup> Cfr. UNSC Resolution 1031 (1995). Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/405/26/PDF/N9540526.pdf?OpenElement>. Consultado a 13/05/2011.

civil do Acordo, assim como no estabelecimento da *Joint Military Commission* que serviria de fórum de resolução de disputas.

O seu mandato terminou a 10 de Dezembro de 1996. Porém, dada a instabilidade e o longo caminho a percorrer no aspecto civil, e a continuidade de problemas no campo político, social e económico, acabou por ser imediatamente substituída. Através da Resolução 1088<sup>114</sup>, a NATO foi autorizada a implementar a *Stabilization Force* (SFOR) com uma força mais reduzida, de cerca de 32,000 soldados oriundos de todos os membros da NATO e de dezoito Estados não-membros da Aliança.

A implementação processou-se através da *Operação Joint Guard*, tendo a SFOR o mesmo mandato e missão da sua predecessora. Assim, deveria assegurar sobretudo e existência de um ambiente seguro para que continuasse o desenvolvimento das tarefas civis. Neste sentido, para além das tarefas militares desenvolvidas pela IFOR (garantia da cessação das hostilidades, a manutenção da zona de separação, controlo do espaço aéreo, do tráfego militar), a SFOR (juntamente com a *Joint Military Commission*), estava incumbida de garantir a estabilidade necessária para o desenvolvimento das actividades das organizações internacionais no terreno, assistir na resolução do problema dos refugiados, prestar assistência na limpeza de campos de minas, na inspecção e apreensão de armamento não autorizado, no desmantelamento de postos ilegais e de outros obstáculos à reconstrução civil.

Com todas estas tarefas, e dada a especificidade do conflito, a SFOR, com um mandato inicialmente previsto de dezoito meses, manteve-se em funções até ao dia 5 de Outubro de 2004, data em que a autoridade da missão foi transferida para uma força da UE (EUFOR – European Force).

#### **4.3 A continuidade da transformação**

Neste cenário, a Aliança avançou ainda mais na sua transformação na Cimeira de Bruxelas de Janeiro de 1994. Ali, os Aliados definiram importantes linhas que concretizavam o estabelecido no Conceito Estratégico de 1991, adaptando a Aliança ao novo quadro internacional.

Neste sentido, foi acordada a adaptação das estruturas políticas e militares da Aliança para reflectir tanto a totalidade das suas funções e quanto o desenvolvimento da Identidade Europeia de Segurança e Defesa. Foi confirmado o conceito de *Combined Joint Task Forces*/

---

<sup>114</sup> Cfr. UNSC Resolution 1088 (1996). Disponível em <http://www.nato.int/ifor/un/u961212b.htm>. Consultado a 14/05/2011.

*Forças Operacionais Conjuntas e Combinadas (CJTF)*; foi reafirmado que a Aliança estava aberta à adesão de outros países europeus; foi proposto lançar um convite aos Parceiros para que, no âmbito da *Partnership for Peace*, se juntassem à Aliança para um novo esforço de cooperação político e militar e foi reiterada a intensificação do esforço na limitação da proliferação de armas de destruição maciça<sup>115</sup>.

No que respeita ao relacionamento com a UE, a Cimeira foi particularmente importante visto que apoiou expressamente o desenvolvimento da Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD), referindo que esta iria “reforçar o pilar europeu da Aliança, reforçando simultaneamente a ligação transatlântica e permitirá aos Aliados Europeus uma maior responsabilização pela sua segurança e defesa comuns”<sup>116</sup>. Ao mesmo tempo, no Artigo 5º, era referido o apoio ao desenvolvimento do pilar Europeu da Aliança através da UEO, desenvolvida e vista como dimensão de defesa da UE.

Porém, nesta lógica de apoio ao pilar europeu da Aliança, o documento deixava claro que, considerando que (§4) a NATO e a UE partilham interesses estratégicos comuns, a Aliança (§6) apoiaria o desenvolvimento de capacidades separáveis mas não separadas que poderiam responder às necessidades europeias e contribuir para a segurança da Aliança. Isto porque, de acordo com o documento, (§9) a forma segundo a qual as estruturas política e militar poderiam ser desenvolvidas e adaptadas para conduzir de forma mais flexível e eficaz as missões da Aliança, incluindo as missões de manutenção da paz (peacekeeping), bem como melhorar a cooperação com a UEO e reflectir o desenvolvimento da IESD teria que ser alvo de uma análise atenta<sup>117</sup>.

Neste sentido, foi declarada a intenção de colocar as capacidades colectivas da Aliança à disposição das operações da UEO, caso fossem autorizadas pelo NAC e realizadas no âmbito europeu. Como parte deste processo, foram aprovados os princípios do conceito de *Combined Joint Task Forces* (CJTF), tendo em vista facilitar as operações, incluindo as que envolvessem vários países fora da Aliança de modo a proporcionar a existência de meios separáveis mas não separados que pudessem ser empregues pela NATO ou pela UEO.

Ao mesmo tempo, era reforçado o relacionamento com a CSCE, considerada (§10) “a única organização que aglomerava todos os países europeus e os EUA, e instrumento para a

---

<sup>115</sup> NATO, “Declaration of the Heads of State and Government,” Final Declaration, NATO Summit, Art. 1º, Brussels, 10--11 January 1994. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/SID-4C37B10A-2EC65751/natolive/official\\_texts\\_24470.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/SID-4C37B10A-2EC65751/natolive/official_texts_24470.htm?mode=pressrelease). Consultado a 02/03/2011.

<sup>116</sup> Idem, Art. 4º. T. do A. Texto original “The emergence of a European Security and Defence Identity will strengthen the European pillar of the Alliance while reinforcing the transatlantic link and will enable European Allies to take greater responsibility for their common security and defence”.

<sup>117</sup> Idem, Art. 4º, 6º e 9º.

diplomacia preventiva, prevenção de conflitos, segurança cooperativa e para o progresso da democracia e dos direitos humanos”, apoiando-se o esforço para “aumentar as capacidades operacionais da CSCE na advertência e alerta antecipados, na prevenção de conflitos e na gestão de crises”<sup>118</sup>.

A Aliança vivia assim, na década de 1990, entre a necessidade de responder aos factos e a transformação das suas estruturas para se adaptar às exigências e corresponder às expectativas.

Nas sucessivas Cimeiras e Declarações, desde 1992, estas exigências foram sendo incorporadas e a reconfiguração da Aliança foi feita para responder, por um lado, a missões de gestão de crises e, por outro, à concepção de um pilar europeu da Aliança. Esta linha culminou, em 1996, com a aprovação formal do Conceito de CJTF e com a afirmação da integração do desenvolvimento da IESD no seu seio.

Nas Reuniões Ministeriais de Berlim e de Bruxelas de 1996, foram aprovados quadros político-militares para o conceito de CJTF, tendo sido estabelecido que “a implementação do conceito de CJTF era um elemento essencial na adaptação da Aliança estando os quartéis CJTF a ser desenvolvidos, primeiramente, para *operations non-Article 5*, incluindo operações com Estados não-membros da NATO, apesar do emprego dos CJTF em operações Artigo 5º não estar excluído”.<sup>119</sup> Isto porque a Aliança sentia necessidade, por um lado, de adaptar a sua estrutura militar às exigências das operações de resposta a crises, pelas intervenções militares em que se inseriu e, por outro lado, em melhorar questões de comando e de controlo das operações.

Na Reunião Ministerial de Berlim de 1996, foram estabelecidos três objectivos: 1) a eficácia militar, 2) a preservação do elo transatlântico e 3) o desenvolvimento de uma IESD dentro da Aliança, para os quais foram definidas linhas destinadas a garantir a sua realização<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Idem, Art. 10º. T. do A. Texto original: “We remain deeply committed to further strengthening the CSCE, which is the only organisation comprising all European and North American countries, as an instrument of preventive diplomacy, conflict prevention, cooperative security, and the advancement of democracy and human rights. We actively support the efforts to enhance the operational capabilities of the CSCE for early warning, conflict prevention, and crisis management”.

<sup>119</sup> Final Communiqué of the Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session, 18 Dec. 1996. T. do A. Texto original: “The implementation of the Combined Joint Task Force concept is an essential element of the Alliance’s adaptation. CJTF headquarters are being developed primarily for operations in non-Article 5 situations, including operations in which nations outside the Alliance could participate. The employment of CJTFs for Article 5 operations is also not excluded”. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_63927.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_63927.htm?selectedLocale=en). Consultado a 03/03/2011.

<sup>120</sup> Cfr. Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, 03 Jun. 1996. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25067.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25067.htm?selectedLocale=en). Consultado a 03/03/2011.

Assim, para assegurar a eficácia militar da Aliança, foi estabelecido como propósito, que esta pudesse cumprir com aquele que era o seu objectivo primário de defesa colectiva, para além de assegurar também a capacidade de empreender *non-Article 5 operations*. Dadas as mudanças no ambiente securitário na Europa, a Aliança sentiu a necessidade de assumir estas novas tarefas e assim diversificar o seu leque de actuação, como foi disso exemplo a IFOR. Neste âmbito, a Aliança estava determinada a desenvolver capacidades relacionadas com a prevenção de conflitos e gestão de crises assim como contra a proliferação de armas de destruição massiva.

O segundo objectivo, por seu turno, centrado no laço transatlântico, entre outros elementos mas no que especificamente diz respeito à gestão de crises era baseado na transparência entre a NATO e a UEO, prevendo a consulta e discussão sobre a melhor forma de lidar com contingências.

O terceiro objectivo baseava-se na construção da IESD no seio da própria NATO prevendo que, assim, os Aliados Europeus contribuíssem efectivamente para as missões e actividades da NATO, partilhando responsabilidades e despesas.

Num ambiente de transformação interna e externa, em Berlim foi também ressaltada a mais valia potencial que resultava do aprofundamento da cooperação e diálogo com os países Parceiros, sendo considerados um elemento permanente da cooperação em matérias de segurança na Europa, tendo já demonstrado o seu valor na IFOR, no decurso daquele ano de 1996.

Em Julho de 1997, na Cimeira de Madrid, foram tomadas novas medidas em linha com o objectivo de reforço do estabelecido em 1994 e em 1996, no sentido de procurar aprofundar a transformação da Aliança ao nível interno e externo.

Neste sentido, as grandes linhas delineadas mantinham como questão central a defesa colectiva, salientando que a estrutura política e militar havia sido adaptada para melhorar a capacidade da Aliança na resposta aos novos desafios de gestão de crises e conflitos regionais.

Iniciaram-se, também, conversações com a República Checa, a Hungria e a Polónia para a futura adesão na Cimeira de 1999, tendo sido declarada a “política de porta aberta” para futuras adesões. Era também encorajada a participação no *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC), estabelecido em Maio de 1997, em Sintra, como sucessora do *North Atlantic Cooperation Council* (NACC), mantendo os objectivos de intensificação do diálogo a nível

político, militar, securitário e económico para uma aproximação entre os Aliados e os Estados parceiros neste fórum.

Nesta lógica de cooperação, foi formalmente estabelecida a *Partnership for Peace* (PfP), através da qual a NATO estabeleceu mecanismos institucionais que ligaram os estados membros ao Leste Europeu em inúmeras áreas que estão especificadas na Declaração de Madrid sobre a Segurança e Cooperação Euro-Atlântica. Nesta declaração foram estabelecidos cinco objectivos neste contexto, nomeadamente:

*“1) facilitation of transparency in national defense planning and budgeting processes; 2) ensuring democratic control of national defenses; 3) maintenance of the capacity and readiness to contribute, subject to the constitutional considerations, to operations under the authority of the UN and/or the responsibility of the CSCE; 4) the development of cooperative military relations with NATO, for the purpose of joint planning, training and exercises in order to strengthen the ability of the Central and East Europe countries to undertake missions in the fields of peacekeeping, search and rescue, humanitarian operations, and others as might subsequently be agreed upon; 5) the development, over the longer term, of forces that are better able to operate with those of the members of the North Atlantic Alliance”*<sup>121</sup>.

Ou seja, foi formalizada uma parceria que se esperava que viesse a proporcionar uma cooperação mais estreita, alargando o quadro de cooperação militar com os países membros do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, então institucionalizado como Conselho da Parceria Euro-Atlântica (EAPC), e que aproximaria os Estados de Leste aos Aliados.

Nesta mesma lógica, foi intensificado o apoio ao diálogo com os países do Mediterrâneo, foi reafirmado o empenho no progresso da IESD no seio da NATO e, a leste, foi concretizada a formalização de uma parceria estratégica crescente com a Ucrânia, através da assinatura da *Charter on a Distinctive Partnership between NATO and Ukraine*<sup>122</sup>.

Numa lógica de aproximação à Rússia, para além do *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*<sup>123</sup>, assinado em Maio de 1997 e que marcou um novo capítulo nas relações NATO-Rússia, em Madrid prosseguiu-se com a lógica de uma aproximação na previsão de cooperação no *Permanent Joint Council*, criado pelo *Founding Act*.

---

<sup>121</sup> Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation, NATO Press Release N-1897/81, Madrid, 8 July 1997. Disponível em <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081e.htm>, consultado 17/05/2011.

<sup>122</sup> Cfr. Charter on a Distinctive Partnership between NATO and Ukraine. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25457.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25457.htm).

<sup>123</sup> Cfr. Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25468.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm).

Ao nível da reestruturação dos comandos e estrutura da Aliança, continuou a apostar-se no desenvolvimento da nova estrutura e a implementação das CJTF. No plano europeu continuou a reforçar-se a cooperação institucional entre a NATO e a UEO, tendo a Aliança apoiado o facto desta ter alargado a sua capacidade de planeamento e condução de operações de gestão de crises e de *peacekeeping* (as designadas tarefas de Petersberg), em que era inclusivamente prevista a possibilidade destas operações recorrerem às capacidades e meios da Aliança. Com a Declaração de Petersberg, a UEO era desenvolvida enquanto componente de defesa da UE, sendo definida a possibilidade da realização de missões de carácter humanitário ou de evacuação de cidadãos; de missões de manutenção da paz e de missões de gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz.

#### **4.4 A crise no Kosovo**

A crise no Kosovo teve início no ano de 1998, quando se desencadearam combates em larga escala e a deslocação de 300.000 Albaneses. Belgrado ignorou as exigências internacionais e as sucessivas resoluções do Conselho de Segurança recusando-se a retirar as suas forças, a cooperar com vista ao fim da violência e a possibilitar o regresso dos refugiados kosovares.

Somente a 31 de Março de 1998 foi adoptada pelo Conselho de Segurança da ONU, a Resolução 1160<sup>124</sup> que condenava o uso excessivo da força pelas forças sérvias contra a população kosovar e que também estabeleceu um embargo de armamento contra a República Federal da Jugoslávia.

A 23 de Setembro, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 1199<sup>125</sup> que exigiu a cessação das hostilidades, prevendo que deveriam ser consideradas medidas adicionais com vista a restaurar a paz e estabilidade na região, caso tal não se verificasse.

Com base nesta Resolução, a 24 de Setembro, a NATO preparou-se para a intervenção militar, aprovando dois planos de contingência, um para operações aéreas e outro para a monitorização e manutenção de um possível acordo de cessar-fogo.

Porém, apesar de ter sido acordado um cessar-fogo em Outubro de 1998, e de uma missão sob os auspícios da OSCE ter sido destacada para o Kosovo, para a verificação do cumprimento daquele, a violência continuou e a situação piorou drasticamente em Janeiro de 1999. A escalada de violência continuou, forçando à deslocação de milhares de refugiados. Neste cenário, a 30 de Janeiro o NAC estabeleceu que o Secretário-Geral da Aliança poderia autorizar ataques aéreos contra alvos no território Jugoslavo.

As negociações mantidas em Rambouillet no início 1999 entre os representantes da Jugoslávia e representantes da maioria albanesa no Kosovo, acabaram por ser interrompidas a 18 de Março do

---

<sup>124</sup> Cfr. UNSC Resolution 1160 (1998). Disponível em <http://www.nato.int/kosovo/docu/u980331a.htm>. Consultado a 14/05/2011.

<sup>125</sup> Cfr. UNSC Resolution 1199 (1998). Disponível em [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1199%281998%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1199%281998%29). Consultado a 14/05/2011.



mesmo ano, com a recusa dos representantes jugoslavos em aceitar as propostas que lhes eram feitas visto que consideravam que as disposições abrangiam uma autonomia para o Kosovo que Belgrado não aceitava.

Com base nesta decisão, e em apoio à Resolução 1199, as forças da NATO iniciaram a 24 de Março ataques aéreos sobre a Jugoslávia sem que estivessem mandatadas para tal pelo Conselho de Segurança da ONU. A NATO considerou a situação como uma catástrofe humanitária e justificou o acto como resposta às violações do Direito Internacional pela Jugoslávia e considerando a situação no Kosovo como uma ameaça à segurança regional<sup>126</sup>.

Tal como afirmou o Departamento de Estado dos EUA, a intervenção da NATO no Kosovo teve como objectivo principal *"stop the killing and achieve a durable peace that prevents further repression and provides for democratic self-government for the Kosovar people"*<sup>127</sup> e, de acordo com o mesmo documento, evitar uma catástrofe humanitária, preservar a estabilidade nesta parte fundamental da Europa e manter a credibilidade da NATO.

O CSONU demonstrava-se incapaz de tomar medidas que assegurassem o cumprimento das suas Resoluções e, dado o crescendo de violência, os Aliados optaram por agir e recorrer aos meios militares da Aliança para intervir. Assim, neste contexto lançada uma campanha aérea contra alvos militares e para-militares na Jugoslávia.

Entretanto, decorria a Cimeira de Washington, onde se celebrava o 50º aniversário da NATO. Neste contexto, a intervenção no Kosovo foi o tema principal enquanto os Aliados debatiam e desenhavam o novo Conceito Estratégico da NATO, ou seja, as suas linhas de actuação para os próximos dez anos.

Enquanto durou a campanha aérea, que teve início em Março, as negociações para o cessar-fogo continuaram e, ao fim de 78 dias, o regime jugoslavo cedeu às exigências da comunidade internacional e sentou-se à mesa das negociações. Assim, a 3 de Junho de 1999, o Presidente Sétvio, Slobodan Milosevic aceitou os termos apresentados por Martti Ahtisaari e Viktor Chernomyrdin, enviados da UE e da Rússia, respectivamente.

Deste modo, a 10 de Junho de 1999, as operações aéreas foram suspensas e o CSNU emitiu a Resolução 1244, considerando que a Jugoslávia tinha aceite os princípios para o fim das operações militares e para uma resolução política do conflito. A mesma Resolução deliberou a criação de uma força liderada pela NATO, a Kosovo Force (KFOR) que seria colocada na província a 12 de Junho, sob mandato da ONU e em concordância com o *Military-Technical Agreement* (MTA) entre a NATO e a República Federal da Jugoslávia e da Sérvia, com o objectivo de restaurar a paz na província e apoiar a administração internacional.

---

<sup>126</sup> BORAWSKI, John, "NATO Beyond 2000: A New Flashpoint for European Security", *European Security*, Vol.9, No.2, Summer 2000, p.3.

<sup>127</sup> ONG, Gerard G., "Credibility over Courage: NATO's Mis-Intervention in Kosovo", *Journal of Strategic Studies*, Vol.26, No.1, March 2003, Published by Frank Cass, London, pp 73-74 citando U.S. and NATO Objective Interests in Kosovo, Fact Sheet released by the US Department of State, Washington DC, 14 June 2001, [www.state.gov/www/regions/eur/fs\\_990326\\_ksvobjectives.html](http://www.state.gov/www/regions/eur/fs_990326_ksvobjectives.html).



Neste âmbito, o mandato inicial da KFOR centrava-se em:

- “1) deterring renewed hostility and threats against Kosovo by Yugoslav and Serb forces;
- 2) establish a secure environment and ensure public safety and order;
- 3) demilitarize the Kosovo Liberation Army;
- 4) support the international humanitarian effort; and
- 5) coordinate with and support the international civil presence”<sup>128</sup>.

Inicialmente a KFOR concentrava um conjunto de tarefas como a assistência ao retorno dos refugiados, reconstrução e desminagem, assistência médica, segurança e ordem pública, a segurança das minorias étnicas; protecção do património, segurança das fronteiras; interdição do contrabando transfronteiriço de armas, implementação de um programa de amnistia ao nível de armamento, munições e explosivos, destruição de armamento e apoio ao estabelecimento de instituições civis, da aplicação da lei e da ordem, ao estabelecimento do sistema judicial e penal, apoio no processo eleitoral e outros aspectos da vida política, económica e social da província.

Com o prolongamento da força no terreno, em 2008, a NATO concordou com a implementação de outras tarefas a atribuir à KFOR e a implementar em coordenação e consulta com as autoridades locais e internacional de relevo no terreno. Estas tarefas centraram-se no “1) auxílio na dissolução dos *Kosovo Protection Corps* (KPC), acordo de transição pós-conflito sob responsabilidade da UNMIK; 2) no apoio ao estabelecimento da *Kosovo Security Force* (KSF) e no apoio à criação de uma estrutura civil para monitorizar o estabelecimento e acção da KSF”<sup>129</sup>.

Neste sentido, podemos concluir que no caso da intervenção no Kosovo, com a implementação da KFOR, a Aliança alargou o espectro de actuação definido no âmbito da gestão de crises. Isto porque, se no Conceito Estratégico então aprovado em plena crise, se definiam as linhas de actuação da Aliança para os próximos dez anos, ao nível da gestão de crises esta via a sua relevância salientada ao passar a constar da lista das tarefas fundamentais da Aliança. Porém, era apenas salientada a importância da acção a desenvolver na fase de pré-crise enquanto no que refere à fase de crise eram formalmente estabelecidas as *non-Article 5 crisis operations* como única possibilidade de resposta da Aliança.

---

<sup>128</sup> UNSC Resolution 1244 (1999). Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>. Consultado a 14/09/2011.

<sup>129</sup> Idem.

Porém, algumas das tarefas iniciais da KFOR assim como, com o prolongamento da acção da mesma, algumas das (novas) tarefas a desempenhar passaram a assumir um carácter de acções em fase de pós-crise pelo que, devido às necessidades no terreno, a Aliança teve mesmo que se envolver em tarefas de carácter civil como sejam aquelas de índole policial, de reconstrução e apoio à criação de instituições.

Em conclusão, desde 1991 a Aliança adoptou uma série de iniciativas desenhadas para desenvolver a aproximação e a cooperação com outros Estados europeus, ligando-se estas iniciativas à intenção de reforma estrutural e institucional da NATO para enfrentar a era pós-Guerra Fria. Neste sentido, para além do estabelecimento do NACC, das CJTF e das PfP, a NATO procederia a exercícios militares conjuntos que englobariam todo o leque intervenção possíveis em cenários de crise. Adicionalmente, em Fevereiro de 1998, os PfP-Partners participariam pela primeira vez num exercício de gestão de crises (CMX) cujo cenário se focou em acções que a NATO pudesse ter que desenvolver com vista à implementação de um mandato da ONU de *peace support operation*.

Ou seja, em antecipação a cenários previsíveis no Kosovo, a NATO avançou na lógica de cooperação que vinha sendo desenvolvida e de projecção de estabilidade ao Centro e Leste Europeus, alcançando o seu auge, em Março de 1999, com a confirmação da estratégia de alargamento da Aliança com a concretização do alargamento à República Checa, Hungria e Polónia

## 5. “The Alliance’s Strategic Concept” – Conceito Estratégico de 1999<sup>130</sup>

Ainda durante a crise no Kosovo, em Dezembro de 1998, tendo por base a instabilidade registada junto à fronteira da Aliança, a então Secretária de Estado dos EUA, Madeleine Albright, apresentou numa reunião do NAC propostas para novas missões da NATO que viriam a ter reflexos na discussão para a aprovação de um novo Conceito Estratégico para a Aliança.

O Conceito Estratégico de 1999 viria a ser aprovado na Cimeira de Washington, durante a campanha aérea sobre o Kosovo, tendo que incorporar os acontecimentos e necessidades que surgiram nos anos decorridos desde o Conceito Estratégico aprovado em 1991, nomeadamente os acontecimentos e a intervenção da NATO na Bósnia Herzegovina e no Kosovo. Como refere Adrian Hyde-Price, a Cimeira de Washington “*took place in the context of the Kosovo war and NATO’s first round of enlargement into East Central Europe, and marked a high point of the Euro-Atlantic’s ability to re-order the post communist East through the dual enlargement process (NATO and the EU) and humanitarian military intervention*”<sup>131</sup>. Neste contexto, no Conceito Estratégico de 1999 a Aliança foi reconhecida como organização fundamental na consolidação e preservação da segurança Euro-Atlântica e como chave para o contributo para a paz e estabilidade desta região.

Assim, neste Conceito Estratégico o propósito e a natureza da Aliança eram mantidos, bem como as tarefas fundamentais: a Segurança, as Consultas e a Defesa e Dissuasão. Todavia, a referência à preservação do equilíbrio estratégico na Europa desaparecia, sendo a ênfase colocada na área Euro-Atlântica, que inclui mais do que o território NATO.

O propósito do Artigo 5º e a aposta na defesa colectiva foram reiterados (§6), sendo afirmado que o propósito da Aliança era o estabelecido no Tratado de Washington, ou seja, salvaguardar a liberdade e a segurança dos seus membros, através de meios políticos e militares. Todavia, apesar da reafirmação das bases da Aliança, o Conceito Estratégico de 1999 enfatizava a incorporação de novas missões da Aliança no que respeitava a intervenções *out-of-area* e a missões de gestão de crises.

Como salienta Ted Galen Carpenter, este Conceito Estratégico reflectiu um difícil compromisso entre uma série de objectivos concorrentes. Por um lado, os chamados

---

<sup>130</sup> Neste quinto capítulo a dissertação dedica-se exclusivamente à análise do documento intitulado “The Alliance’s Strategic Concept”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Washington, em 1999. Neste sentido, os artigos referenciados neste capítulo pertencem unicamente a este documento, disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en). Consultar Anexo II.

<sup>131</sup> HYDE-PRICE, Adrian, “NATO’s Political Transformation and International Order” in RINGSMOSE, Jens and RYNNING Sten (Eds.), *Op. Cit.*, nota nº13, p.46.

tradicionalistas consideravam que o foco da Aliança deveria permanecer centrado no Artigo 5º e, por outro lado, uma linha oposta perfilhava a ideia que acabou por ser registada no novo Conceito Estratégico, advogando que Aliança deveria incorporar as novas exigências securitárias. Esta linha compreendia a necessidade da NATO ultrapassar o seu comprometimento tradicional para com a defesa territorial e, nessa lógica, apoiava a necessidade de expansão da sua actuação, através da incorporação de missões *out-of-area* que permitiriam a prevenção de conflitos que potencialmente pudessem ameaçar os Aliados. De acordo com esta lógica, esta linha apoiava o alargamento da NATO à Europa Central e de Leste, o que permitiria fornecer à Aliança um quadro político de maior estabilidade<sup>132</sup>.

Este alargamento, iniciado em 1997 com o convite de adesão endereçado à República Checa, Hungria e Polónia terminou, nesta Cimeira, com a adesão formal destes três países. Deu-se então início a um ciclo de alargamentos e a uma política de porta aberta (§39) que seriam fulcrais no processo de transformação da Aliança e no fortalecimento da segurança e estabilidade na Europa. Nesta linha, no Conceito Estratégico foi também estabelecido o “*Membership Action Plan*” (MAP), uma plataforma de cooperação orientada para os Estados interessados em aderir à Aliança.

No que respeita às tarefas fundamentais, o Conceito Estratégico gizou três que seriam complementadas por outras duas que lhes eram intrínsecas.

“Security: To provide one of the indispensable foundations for a stable Euro-Atlantic security environment, based on the growth of democratic institutions and commitment to the peaceful resolution of disputes, in which no country would be able to intimidate or coerce any other through the threat or use of force.

Consultation: To serve, as provided for in Article 4 of the North Atlantic Treaty, as an essential transatlantic forum for Allied consultations on any issues that affect their vital interests, including possible developments posing risks for members' security, and for appropriate co-ordination of their efforts in fields of common concern.

Deterrence and Defence: To deter and defend against any threat of aggression against any NATO member state as provided for in Articles 5 and 6 of the Washington Treaty.

And in order to enhance the security and stability of the Euro-Atlantic area:

---

<sup>132</sup> CARPENTER, Ted Galen, “NATO’s New Strategic Concept: Coherent Blueprint or Conceptual Muddle?”, *Journal of Strategic Studies*, Volume 23, Issue 3, Routledge, 2000, p.7.

- Crisis Management: To stand ready, case-by-case and by consensus, in conformity with Article 7 of the Washington Treaty, to contribute to effective conflict prevention and to engage actively in crisis management, including crisis response operations.
- Partnership: To promote wide-ranging partnership, cooperation, and dialogue with other countries in the Euro-Atlantic area, with the aim of increasing transparency, mutual confidence and the capacity for joint action with the Alliance<sup>133</sup>.

Assim, a Segurança era concebida enquanto sustentáculo da estabilidade da região euro-atlântica, baseada em instituições democráticas e no comprometimento com a resolução pacífica de conflitos. A segurança e a estabilidade da área euro-atlântica eram entendidas como estratégicas, desaparecendo a referência à preservação do equilíbrio estratégico na Europa.

A Consulta, expressa no Artigo 4º do Tratado de Washington, serviria como um fórum transatlântico para o debate de questões e desafios comuns e como meio facilitador de coordenação de esforços. A Consulta passa, assim, a ser vista como chave no entendimento e na preservação do elo transatlântico.

No que concerne à Dissuasão e Defesa, contempladas nos Artigos 5º e 6º do Tratado fundador, passariam a ser vistas como fundamentais para deter, já não só agressões contra o território dos Aliados mas qualquer ameaça de agressão aos Aliados

E, para melhorar a segurança e estabilidade na área Euro-Atlântica, constituiriam tarefas adjacentes a Gestão de Crises e o estabelecimento de Parcerias. O envolvimento em Gestão de Crises seria decidido caso a caso e por consenso, em conformidade com o Artigo 7º do Tratado de Washington. Assim, a Aliança deveria contribuir não só para a prevenção de conflitos mas como actor capaz de intervir em operações de resposta a crises. Deste modo, a Aliança abria espaço a intervenções expedicionárias, no exterior das suas fronteiras.

Ao nível das Parcerias, a Aliança considerou que deveria apostar no seu desenvolvimento, através da cooperação e do diálogo com outros países da área Euro-Atlântica.

Como salienta Alessandro Marrone, *“the 1999 Strategic Concept was aimed mainly at explaining and justifying the new operations undertaken by NATO”*<sup>134</sup>. Para o autor, o impacto das operações desenvolvidas nos Balcãs e no Kosovo foi directamente transposto para este Conceito Estratégico, reflectindo-se na introdução da gestão de crises e da promoção alargada

<sup>133</sup> “The Alliance’s Strategic Concept”, approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. 1999. Artigo 10º, T. do A.

<sup>134</sup> MARRONE, Alessandro, “The Equilibrium of the 2010 NATO Strategic Concept”, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Volume 46, Number 3, Routledge, 2011, p. 25.

de parcerias de cooperação e de diálogo na área Euro-Atlântica, como duas tarefas complementares paralelas às três tarefas de segurança fundamentais já presentes no Conceito Estratégico de 1991<sup>135</sup>.

No que respeita à lógica de parcerias, de cooperação e de diálogo, foi ainda reiterada a importância do EAPC, da PfP, da área Mediterrânica e da parceria especial estabelecida com a Ucrânia através do *NATO-Ukraine Charter*<sup>136</sup>. Apesar de a Rússia não ter participado nesta Cimeira, a NATO reiterou ainda o seu empenhamento na parceria com a Rússia, ao abrigo do *NATO-Russia Founding Act*<sup>137</sup>.

No âmbito da gestão de crises, este Conceito Estratégico incorporou-a como uma tarefa da Aliança e, apesar de acolhida como tarefa complementar, foi um passo fundamental para a consagração da gestão de crises no seio da NATO. Foi expresso que a Aliança, deveria estar pronta, caso a caso e por consenso, em conformidade com o artigo 7º do Tratado de Washington, para contribuir para uma efectiva prevenção de conflitos e para colaborar activamente na gestão de crises, incluindo operações de resposta a crises<sup>138</sup>.

Esta inclusão derivou directamente do ambiente estratégico em que se inseria a Aliança. A guerra nos Balcãs havia mostrado que (§12) a NATO tinha que se comprometer com a prevenção de conflitos e a gestão de crises, nomeadamente através de operações de apoio à paz, como garantias de estabilidade da área Euro-Atlântica.

Assim, para contribuir para a paz e estabilidade desta área, (§12) o Conceito Estratégico afirmou a reforma interna da Aliança e a sua nova estrutura de comandos, como era exemplo a criação dos CJTF e o apoio da Aliança ao desenvolvimento da IESD no seu seio, ao disponibilizar os meios e capacidades próprias para operações conduzidas pela UEO (§18), desde que estas iniciativas militares permanecessem subordinadas ao controlo da Aliança.

Neste sentido, foi reconhecida a (§14) importância de uma série de instituições relevantes para a segurança, como a ONU, a UE, e a OSCE, sendo inscrita a noção de uma arquitectura de segurança.

Porém, no campo da gestão de crises, era à OSCE que era reconhecido particular papel nos campos da (§16) diplomacia preventiva, prevenção de conflitos, gestão de crises e

---

<sup>135</sup> Cfr. Idem, pp. 25-27.

<sup>136</sup> Cfr. Charter on a Distinctive Partnership between NATO and Ukraine. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25457.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25457.htm).

<sup>137</sup> Cfr. Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25468.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm).

<sup>138</sup> Cfr. "The Alliance's Strategic Concept", approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C., 1999. Artigo 10º, ponto 1º.

reabilitação pós-conflito, tendo sido desenvolvida uma cooperação estreita entre esta organização e a NATO na intervenção na ex-Jugoslávia.

A gestão de crises era incorporada desta forma no Conceito Estratégico, dado que os exemplos práticos dos Balcãs e do Kosovo demonstraram (§20) que a segurança da Aliança permanecia sujeita a uma grande variedade de riscos militares e não militares, multidirecionais e frequentemente difíceis de prever. Estes riscos englobavam incerteza e instabilidade na área Euro-Atlântica e em seu redor, dada a possibilidade de evoluírem para crises regionais na periferia da Aliança.

Assim, o Conceito Estratégico referia (§25) que a segurança da Aliança poderia ser afectada por riscos de natureza tão variada como o terrorismo, a sabotagem, o crime organizado e mesmo pela interrupção do fluxo de recursos vitais. Neste âmbito o Conceito Estratégico reafirmou o comprometimento da Aliança no conceito de *broadapproach to security*, afirmando-se que a Aliança se encontrava comprometida com uma abordagem alargada à segurança, que reconhece a importância dos factores político, económico, social e ambiental em adição à indispensável dimensão de defesa.

Sendo a missão fundamental da NATO contribuir para a paz e a estabilidade na região euro-atlântica, numa lógica de *broadapproach to security*, seria para tal primordial (§26) a preservação da ligação transatlântica; a manutenção de capacidades militares para o desempenho de toda a gama das suas missões; o desenvolvimento da IESD no seio da Aliança; a capacidade para a gestão de crises; a abertura a novos membros; e a procura da parceria com outros países, numa lógica de cooperação e diálogo no âmbito da segurança, o que incluiria o controlo de armas e o desarmamento.

Na continuação da abordagem, o Conceito Estratégico incluiu as capacidades militares (§29) como base da habilidade da Aliança para contribuir para a prevenção de conflitos e gestão de crises, através da introdução das *non-Article 5 crisis response operations*, uma nova categoria distinta da defesa colectiva do Artigo 5º.

Reflectiu-se, assim, a lição aprendida no terreno já que, como salienta Joyce Kaufman, o diálogo e a cooperação não seriam suficientes, devendo a Aliança possuir meios militares e vontade política para os usar e assim permanecer credível para a manutenção da estabilidade na Europa<sup>139</sup>.

Assim, este tipo de operações *non-Article 5* poderiam ser desenvolvidas (§31) no âmbito da prevenção de conflitos e da gestão de crises, contribuindo para a segurança e estabilidade.

---

<sup>139</sup> Cfr. KAUFMAN, Joyce P., "NATO After the Cold War", in HENSEL, Howard M. (ed.) *The United States and Europe: Policy Imperatives in a Globalizing World*, Global Interdisciplinary Studies Series, Aldershot, Ashgate, 2002, p.90.

O seu recurso deveria ser deliberado caso a caso e de acordo com os próprios procedimentos, operações de *peacekeeping* sob autoridade do Conselho de Segurança da ONU ou da responsabilidade da OSCE, podendo a Aliança disponibilizar meios.

Desta forma, como refere Heike Krieger, o Conceito Estratégico expressava o desejo da Aliança desempenhar operações de reposta a crises, podendo assim recorrer a instrumentos de natureza militar que incluíam as *non-Article 5 crisis response operations*, considerando o autor que esta possibilidade constituía uma importante expansão das tarefas da Aliança<sup>140</sup>.

Com base nas suas tarefas de segurança, para a gestão de crises e prevenção de conflitos, era também referida a (§32) necessidade da NATO aproveitar as parcerias, o diálogo e a cooperação com outras organizações para a prevenção e resolução de crises nas suas fases iniciais.

Assim, estas novas missões que a NATO poderia assumir levaram ao lançamento da *Defense Capabilities Initiative* (DCI), com o objectivo de “melhorar as capacidades de defesa com vista a assegurar a eficácia de futuras operações multinacionais em todo o espectro de missões da Aliança no ambiente securitário presente e previsível, com um enfoque especial na manutenção da interoperacionalidade das forças Aliadas e, onde aplicável, entre forças Aliadas e Parceiras”<sup>141</sup>.

O propósito da DCI centrava-se na melhoria das capacidades de defesa da NATO, em áreas consideradas essenciais para fazer face aos novos desafios de segurança. Assim, visava que estas capacidades fossem encaradas como um todo, não envolvendo compromissos específicos por parte de cada Aliado.

Estas novas missões implicavam uma reforma da estrutura militar da Aliança e a adaptação da distribuição de forças. Tendo em conta a instabilidade na periferia da Aliança. (§53ºb), as suas forças poderiam ter que ser empregues em crises e conflitos com prazos de alerta provavelmente curtos. Assim, (§53ºe), estaria disponível para ser empregue em qualquer altura, uma força militar limitada mas capaz de reagir com rapidez a uma ampla gama de situações. Ou seja, a Aliança continuaria a desenvolver as capacidades militares necessárias para o desempenho de todo o espectro de missões estipuladas pelos Aliados, rapidamente projectáveis, mantendo uma apropriada capacidade nuclear e convencional de forças.

---

<sup>140</sup>Cfr. KRIEGER, Heike, “Common European Defence: Competition or Compatibility with NATO?”, in TRYBUS, Martin and WHITE, Nigel (Eds.), *European Security Law*, Oxford, 2007, p.183.

<sup>141</sup> “Defence Capabilities Initiative”, Press Release NAC-S (99)69, 25 Apr. 1999. T. do A. – original: “*The objective of this initiative is to improve defence capabilities to ensure the effectiveness of future multinational operations across the full spectrum of Alliance missions in the present and foreseeable security environment with a special focus on improving interoperability among Alliance forces, and where applicable also between Alliance and Partner forces*”. Disponível em <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99s069e.htm>. Consultado a 10/11/2010.



Tendo em conta a crescente necessidade de interacção e coordenação entre a componente militar de uma intervenção e a dimensão civil presente no terreno, quer por parte de outras organizações, quer por parte das autoridades locais, a Civil-Military Co-operation (CIMIC) foi inserida neste Conceito Estratégico. Assim, foi considerado que (§60) a coordenação entre as duas dimensões seria crucial para o sucesso das operações, devendo ser encaradas como interdependentes.

Por outro lado, a directiva militar decorrente deste Conceito Estratégico, a *MC Guidance for the Military Implementation of Alliance* (MC400/2, de 12 de Fevereiro de 2003) estabeleceu que as forças da Aliança passariam a ser edificadas com o objectivo de alcançar capacidades militares e de cumprir missões delineadas pelos Aliados, em detrimento da referência à ameaça a superar, até então especificada.

Neste âmbito, a estrutura de comandos manteve três níveis, verificando-se a redução da estrutura de vinte para onze quartéis-generais. A estrutura foi organizada com base no *Allied Command Operations* (ACO), com sede em Mons, na Bélgica e no *Allied Command Transformation* (ACT), localizado em Norfolk, nos EUA, responsável pela supervisão da transformação permanente das forças e capacidades da Aliança.

Com a adopção deste Conceito Estratégico, a NATO estava a transformar-se, encontrando assim uma nova justificação para a sua existência. Este Conceito Estratégico reflectia as transformações no ambiente de segurança e, identificando os riscos à paz e à estabilidade, a Aliança surgia como o garante da defesa dos seus membros com um contributo fundamental para a paz e estabilidade, não apenas na Europa mas em toda a área euro-atlântica.

Em conclusão, o Conceito Estratégico inclui a gestão de crises como uma tarefa complementar da Aliança e, dedicando-lhe somente dois artigos na secção “*Conflict Prevention and Crisis Management*”, estabeleceu formalmente as *non-Article 5 crisis operations* como possibilidade de resposta da Aliança. O Conceito Estratégico enfatizou também as redes de Parcerias da Aliança, enquanto tarefa securitária complementar, insistindo na importância da cooperação e diálogo com os parceiros privilegiados.

## 6. Até Lisboa – Praga (2002), Istambul (2004), Riga (2006), Budapeste (2008), Strasbourg-Kehl (2009) e a intervenção no Afeganistão

### 6.1 Declaração da Cimeira de Praga e a *Prague Capabilities Commitment*, 21 Novembro 2002<sup>142</sup>

Tendo por base o Conceito Estratégico de 1999 e acontecimentos como os ataques terroristas de Nova Iorque e de Londres, as decisões tomadas na Cimeira da Praga, em 2002, constituíram um marco na história da transformação da Aliança com vista à adaptação aos novos desafios. Neste sentido, foram estipulados dois instrumentos cruciais para este processo, a *Prague Capabilities Commitment* (PCC) e a NATO *Response Force* (NRF). A par destes instrumentos, foi também estipulada a reestruturação da estrutura militar da Aliança, a aposta na defesa contra o terrorismo, contra armas de destruição massiva e contra ataques cibernéticos, o reforço da aposta na NATO *Missile Defence* e a aposta na assistência a desastres.

A lógica de gestão das capacidades da Aliança era, desde a Cimeira de Washington de 1999, comportada no quadro da então criada *Defence Capabilities Initiative* (DCI). Todavia, a DCI era utilizada para delinear as capacidades que a Aliança deveria possuir como um todo, não sendo especificados os comprometimentos de cada Aliado na persecução dos objectivos e capacidades gizados.

Assim, a PCC foi criada (§4) para desenvolver compromissos individuais por parte dos Aliados com vista à melhoria das capacidades consideradas essenciais para que a Aliança pudesse cumprir todo o seu espectro de missões ‘*wherever they may occur*’. Assim, no que respeita a novas capacidades, foi adoptado um conjunto de medidas que procuravam fortalecer a preparação e desempenho da Aliança para cumprir todo o espectro de desafios de segurança, reforçando-se a necessidade de aquisição de melhor equipamento.

Este foco tornava-se crucial e alargando-se o âmbito de acção da NATO assumia-se que a Aliança deveria possuir (§4) forças que pudessem ser rapidamente empregues onde necessário, por decisão da NAC, para desempenhar operações a longa distância e prolongadas no tempo. Acrescia que na Cimeira, a PCC era aprovada (§4c) como parte do

---

<sup>142</sup> Neste sub-capítulo (6.1) a dissertação dedica-se exclusivamente à análise do documento intitulado “Prague Summit Declaration” adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Praga, em 2002. Neste sentido, os artigos referenciados neste capítulo pertencem unicamente a este documento, disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_19552.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19552.htm). Consultado a 06/11/2010.

contínuo esforço da Aliança para melhorar e desenvolver novas capacidades militares para operações modernas num ambiente de ameaça elevada, em que os Aliados realizaram compromissos específicos para melhorar as suas capacidades.

Se por um lado a Aliança criava um instrumento que considerava capaz de assegurar as capacidades necessárias e de criar comprometimentos individuais para as alcançar, por outro, equacionava um instrumento que esperava que fosse capaz de cumprir todo o espectro de missões com um alcance agora oficialmente alargado no espaço e no tempo.

Assim, nesta Cimeira a Aliança aprova a NRF que seria criada como (§4a) uma força tecnologicamente avançada, flexível, projectável, interoperável e sustentável, que incluía elementos terrestres, marítimos e aéreos, prontos a serem empregues onde quer que o NAC decidisse.

#### **Quadro D – NATO Response Force (NRF)<sup>143</sup>**

##### **NATO Response Force (NRF)**

- Consisting of units drawn from a pool of land, air and maritime combat forces and to be employed under a CJTF Headquarters;
- Supported by NATO's collective assets;
- Trained and equipped to common standards set by the Strategic Commanders;
- Capable of being tailored to different missions, readily deployable on short notice over long distances;
- Combat-ready and technically advanced;
- Capable of fighting in an NBC environment;
- Self-sustainable for a specified period of time.

Ou seja, a NRF, enquadrada no pós-11 de Setembro, foi desenhada como força de reacção rápida em 2002, alcançando parte da sua capacidade operativa em 2004 e prevendo-se uma capacidade operativa completa em 2006. Assim, a NRF poderia chegar aos 25.000 homens num sistema de funcionamento rotativo, com a participação de diferentes países em cada momento, o que garantiria que a força pudesse ser estruturada num prazo de cinco dias, e empregue até trinta dias sem outros meios de apoio.

<sup>143</sup> Cfr. "The Prague Summit and NATO's Transformation – A Reader's Guide", NATO Public Diplomacy Division, Brussels – Belgium, 2003, p.28. Disponível em <http://www.nato.int/docu/rdr-gde-prg/rdr-gde-prg-eng.pdf>. Consultado a 20/11/2010.

Assim, a NATO procurava evitar o processo moroso para o estabelecimento de forças, criando a NRF, uma força já delineada e pronta a ser empregue em cenários de gestão de crises. Com procedimentos mais rápidos de activação, espera-se que a NRF possa proporcionar uma projecção rápida para a actuação em qualquer cenário, a qualquer altura, abarcando todo o espectro de missões da Aliança, desde a defesa colectiva, a todo o leque de operações de resposta a crises.

No que respeita à estrutura de comando militar, os Aliados acordaram na Cimeira de Praga a tradução da mesma em dois comandos estratégicos para uma maior eficiência na resposta às novas exigências securitárias. Esta estrutura viria a ser aprovada a 12 de Fevereiro de 2003 no '*MC Guidance for the Military Implementation of Alliance – MC400/2*'. Assim, a nova estrutura (§4ºb) foi baseada num comando operacional sediado na Europa e responsável pelas operações da Aliança e, num outro comando funcional sediado nos EUA, responsável pela transformação das capacidades militares da Aliança e pela promoção da interoperacionalidade das forças.

#### **Quadro E – Military Command Structure<sup>144</sup>**



No âmbito do combate a novas ameaças, a PCC também aprovou um pacote de medidas que incluíram (§4ºd) o conceito de defesa contra o terrorismo, o estabelecimento do *Civil Emergency Planning (CEP) Action Plan*, para a melhoria da preparação civil contra

<sup>144</sup> Cfr. Idem, p.29.

possíveis ataques à população com armas químicas, biológicas ou radiológicas e a criação de medidas para reforçar a defesa contra ataques cibernéticos.

No âmbito da Declaração da Cimeira de Praga, foi ainda ressaltada a importância do relacionamento próximo com outras organizações. Assim, quanto à UE, a Aliança comprometia-se a estabelecer um relacionamento com maior transparência e cooperação (§11) em áreas de interesse comum relacionadas com a segurança, defesa e gestão de crises, por forma a que as crises fossem resolvidas com a resposta militar mais adequada, garantindo uma gestão eficaz.

Neste sentido, em Dezembro de 2002 era publicada uma declaração conjunta entre as duas organizações '*The Joint European Union/NATO Declaration on the European Security and Defence Policy*'<sup>145</sup>, abrindo caminho para uma cooperação política e militar mais estreita entre as duas organizações em áreas como a gestão de crises e a prevenção de conflitos.

Ao nível do relacionamento com a OSCE, a Declaração afirmava o estabelecimento de (§12) uma cooperação estreita, nomeadamente em áreas complementares como a prevenção de conflitos, a gestão de crises e a reabilitação pós-conflito.

Ao nível das missões das Aliança, era reforçado que (§13) a NATO continuaria ligada às missões SFOR e KFOR na Bósnia Herzegovina e no Kosovo, consideradas vitais para o processo de restauração de um ambiente de paz e segurança na região. Simultaneamente, a Cimeira representou o assumir da missão ISAF, com o assumir (§14) do apoio a determinadas áreas no Afeganistão, demonstrando um compromisso contínuo que acabaria com o assumir do comando da missão pela NATO em Agosto de 2003.

Foi ainda decidido um novo alargamento da Aliança sendo convidados sete países para iniciar conversações de adesão: Bulgária, Estónia, Letónia, Lituânia, Roménia, Eslováquia e Eslovénia.

Foi também decidido o reforço da aposta na cooperação com os Parceiros, nomeadamente com a Rússia, a Ucrânia e os países do Mediterrâneo, sendo relembradas questões como os estudos sobre a defesa anti-míssil.

---

<sup>145</sup> Cfr. The Joint European Union/NATO Declaration on the European Security and Defence Policy. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_19544.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm).

## 6.2 Declaração da Cimeira de Istambul – “*Our security in a new era*”, 28 Junho 2004<sup>146</sup>

Na Cimeira de Istambul, em Junho de 2004, foram recebidos pela primeira vez os sete novos membros, convidados em Praga, alargando-se o número total para 26.

O propósito desta Cimeira foi a reafirmação do compromisso de desenvolvimento das capacidades da NATO acordado em 2002. Neste sentido, a Declaração da Cimeira focava a aposta na continuidade da transformação das estruturas e capacidades, salientando a adaptação da Aliança em reacção aos desafios securitários através das suas actividades e operações militares, do seu empenho com parceiros e da contínua transformação das suas capacidades militares.

Assim, ao nível da ISAF, foi estabelecido o alargamento da missão (§3a) através da aposta num maior número de *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) e pelo reforço do apoio às próximas eleições. Simultaneamente, assumia-se que a prioridade era (§4) a contribuição para a paz e estabilidade no Afeganistão.

A missão SFOR, na Bósnia Herzegovina, era dada como terminada. Com base nos Acordos Berlim Plus, os Aliados retiravam as suas forças do terreno e congratulavam o assumir da missão por parte da UE.

Quanto à missão KFOR, (§3c) reiterou-se a necessidade da manutenção da presença no Kosovo para apoiar a manutenção da segurança e promover o processo político no território.

A Declaração ficou também marcada pela (§3e) oferta de apoio ao Governo provisório do Iraque, com vista ao treino das suas forças de segurança, de acordo com o solicitado pela Resolução 1546 do CSONU.

Foram ainda acordadas medidas para o fortalecimento da luta contra o terrorismo e para o aprofundamento das parcerias com regiões consideradas estrategicamente importantes como os países do Cáucaso e da Ásia Central.

Reiterava-se a disponibilidade para um novo alargamento e, ao nível das Parcerias, (§3j) foi acordado o reforço do Diálogo do Mediterrâneo, oferecendo esta possibilidade de cooperação à região do Médio Oriente, através da então designada *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI).

---

<sup>146</sup> Neste sub-capítulo (6.2) a dissertação dedica-se exclusivamente à análise do documento intitulado “Istanbul Summit Declaration – Our Security in a New Era”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Istambul, em 2004. Neste sentido, os artigos referenciados neste capítulo pertencem unicamente a este documento, disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_21026.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21026.htm). Consultado a 07/01/2011.

### 6.3 Declaração da Cimeira de Riga e a *Comprehensive Political Guidance*, 29 Novembro 2006<sup>147</sup>

A importância das alterações do contexto securitário resultante dos ataques de 11 de Setembro e o facto de a NATO ter assumido a liderança da ISAF em 2003, levaram a que na Cimeira de Riga, a 29 de Novembro de 2006, os Chefes de Estado e de Governo tenham assinado dois documentos que se tornaram linhas de direcção estratégica da Aliança sem assumirem a forma de um Conceito Estratégico: a Declaração da Cimeira de Riga e a *Comprehensive Political Guidance* da Aliança.

A Declaração, mantendo como propósito fundamental da Aliança uma forte defesa colectiva (§1), destacou a importância da acção comum contra as ameaças emergentes incluindo, neste leque, as operações de resposta a crises mandatadas pelas Nações Unidas (§2).

Com referência à missão no Afeganistão, a Declaração reafirmou a solidariedade da Aliança e a flexibilidade das forças e recursos da ISAF sendo que, simultaneamente, a NATO trabalhava com o governo afegão no desenvolvimento de instituições de defesa, apoiando o treino e o desenvolvimento das Forças Armadas do Afeganistão (*Afghan National Army – ANA*) e das Forças Policiais do Afeganistão (*Afghan National Police – ANP*) (§5). Era assim reconhecido que não poderia existir segurança no Afeganistão sem desenvolvimento e que este desenvolvimento do país não pode acontecer sem segurança (§6).

Relativamente à missão no Kosovo, foi reforçado o empenho na segurança do território, sublinhando-se a importância da coordenação com a ONU, a UE e a OSCE, com vista à construção da governação e o apoio a reformas (§9).

Assim, (§10) nesta Cimeira, os Chefes de Estado e de Governo comprometeram-se com a gestão de crises, englobando neste conceito não só o espectro militar mas também civil. Partindo da experiência das missões no Kosovo e no Afeganistão, era adoptada a *Comprehensive Approach* fruto da necessidade de uma abordagem alargada por parte da comunidade internacional para a resolução destas crises. Assim, admitia-se a necessidade do envolvimento de um vasto espectro de instrumentos civis e militares, visto como fundamental para a obtenção da paz e estabilidade nestes cenários.

---

<sup>147</sup> Neste sub-capítulo (6.3) a dissertação dedica-se exclusivamente à análise do documento intitulado “Riga Summit Declaration”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Riga, em 2006. Neste sentido, os artigos referenciados neste capítulo pertencem unicamente a este documento, disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_37920.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_37920.htm). Consultado a 15/01/2011.

Com esse propósito, e reconhecendo que a NATO não tinha intensão de desenvolver capacidades para fins civis, foi solicitado ao *Council in Permanent Session*, o desenvolvimento de propostas para as reuniões de Ministros dos Negócios Estrangeiros de Abril de 2007 e de Ministros da Defesa em Junho de 2007, com vista à aplicação coerente dos instrumentos de gestão de crises da NATO e também a cooperação a todos os níveis com os parceiros como as Nações Unidas e outras organizações internacionais relevantes, ONGs e actores locais com vista ao planeamento e condução das operações presentes e futuras. Salientou-se que estas propostas deviam ter em conta as lições aprendidas e considerar opções flexíveis para o ajustamento do planeamento dos procedimentos militares e políticos da NATO com o objectivo de melhorar o interface civil-militar.

Neste sentido, (§23 e §24) o foco centrou-se nas capacidades da Aliança. Refere-se o estabelecimento da NRF, como assumindo um papel vital na resposta da Aliança a crises e argumentando-se que se encontrava desde então em completa operacionalidade. Refere-se também a contínua adaptação daquelas forças da NATO que terão passado a assegurar a capacidade da Aliança de apoiar militarmente operações de estabilização e esforços de reconstrução em todas as fases de uma crise.

Ao nível das Parcerias, reforçou-se a ideia da intensificação do Diálogo do Mediterrâneo e da ICI, (§17) com o lançamento da *Iniciativa de Cooperação no Treino*, para a modernização das estruturas de defesa dos países do Médio Oriente. Reforçou-se também a necessidade de um relacionamento mais próximo com os chamados parceiros globais, para um maior envolvimento destes na segurança colectiva e o (§36) convite à Sérvia, Montenegro e Bósnia-Herzegovina para aderirem à PfP.

Era referida a possibilidade de um novo alargamento, (§30) com a adesão da Albânia, Croácia e Macedónia, na Cimeira de 2008.

No que respeita à *Comprehensive Political Guidance*<sup>148</sup> (CPG), o seu propósito era estabelecer as prioridades para questões de capacidades, de disciplina de planeamento e de *intelligence*, para os dez a quinze anos seguintes. Através desta análise, o CPG definiu os tipos de operações que a Aliança deveria ser capaz de realizar, à luz do Conceito Estratégico da Aliança, assim como os tipos de capacidades de que a, nesse contexto, Aliança iria precisar.

---

<sup>148</sup> Cfr. Comprehensive Political Guidance, Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_56425.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_56425.htm). Os artigos a que faremos referência até ao final deste sub-capítulo respeitam a este documento.



O documento assinalou a relevância da gestão e prevenção de crises no contexto estratégico em questão. Relembra o elo de ligação existente entre paz, segurança e desenvolvimento, que coloca, segundo o CPG, a ênfase numa maior cooperação e coordenação entre as Organizações Internacionais na execução dos seus respectivos mas interligados papéis na gestão e prevenção de crises (§3).

Neste contexto, (§4) a Aliança deveria prosseguir a *broad approach to security* estabelecida no Conceito Estratégico de 1999, e desempenhar as tarefas fundamentais a ele associadas. Assim, a Aliança estaria preparada para continuar, (§6) numa base de análise caso-a-caso e por consenso, a contribuir para a prevenção de conflitos e no empenhamento activo na gestão de crises, incluindo através das *non-Article 5 crisis response operations*.

Neste âmbito, é salientado que a NATO conservaria a capacidade de conduzir toda a gama das suas missões e, em particular, a Aliança focar-se-ia no fortalecimento da sua capacidade para atingir os desafios à segurança das suas populações, território e forças '*where ever they may come*'. Neste sentido, a NATO asseguraria que os seus instrumentos de gestão de crises se encontram reunidos e que, não prevendo o desenvolvimento de capacidades próprias para fins civil, precisaria de melhorar a cooperação prática com os seus parceiros (§7 a); e)

Em continuidade com estas afirmações, (§11) era estabelecido que a NATO possuiria a capacidade para desempenhar toda a gama de missões, ou seja, a capacidade para lançar e manter grandes operações de larga escala e alta intensidade e também pequenas operações, tanto de defesa colectiva como de resposta a crises no território da Aliança e para lá deste. Isto porque para além da manutenção da capacidade de desempenhar operações de larga escala e de grande intensidade, era considerado provável que a NATO viesse a ser chamada a desempenhar um maior número de pequenas embora exigentes operações de resposta a crises.

Com este fim, o CPG indicava a necessidade de a Aliança reforçar e adquirir capacidades, entre as quais, (§16 i) de levar apoio militar a operações de estabilização e a esforços de reconstrução em todas as fases de uma crise, incluindo o estabelecimento de um ambiente seguro, no âmbito da gama de missões. Era salientado que este apoio militar a esforços de reconstrução seria (§16 i) providenciado na medida em que as condições no teatro de operações impeçam outros actores com responsabilidades primárias nestes campos de desempenharem as suas tarefas. Este apoio abrangeria, segundo o documento, (§16 i) a capacidade de apoiar a reforma do sector de segurança, incluindo o desarmamento,

desmobilização e reintegração e para prestar apoio militar, com os meios e capacidades disponíveis, em operações de ajuda humanitária.

Em conclusão, o desafio seria lidar com um conjunto cada vez maior de exigências e com novos tipos de operações, que implicavam a transformação da Aliança e das suas forças.

#### **6.4 Declaração da Cimeira de Bucareste, 3 Abril 2008<sup>149</sup>**

Na Cimeira de Bucareste, em Abril de 2008, a Aliança reviu a evolução dos seus principais compromissos e reforçou o desenvolvimento das capacidades militares previamente estipuladas.

Assim, a Cimeira proporcionou a oportunidade (§3) para articular e fortalecer a visão do seu papel na resposta aos desafios do século XXI e manter a capacidade para executar todo o espectro de missões, defendendo a segurança colectiva e contribuindo para a estabilidade na arena internacional.

Ao nível da evolução dos principais compromissos, (§6) a missão ISAF permanecia a grande prioridade da Aliança, reconhecendo-se a necessidade de esforços complementares para a sua manutenção. Assim, eram declarados quatro princípios: num firme compromisso de longo prazo; no apoio ao reforço da liderança e responsabilidade afegã; numa abordagem abrangente (*Comprehensive Approach*) por parte da comunidade internacional, que reunisse esforços civis e militares, e numa maior cooperação e envolvimento com os países vizinhos do Afeganistão, especialmente o Paquistão.

Quanto ao compromisso com o Kosovo, (§7 e §8) era reiterada a missão KFOR e o empenhamento da Aliança na garantia de um ambiente seguro, assim como no apoio ao desenvolvimento da estabilidade e democracia no território.

Ao elaborar esta revisão dos seus compromissos, a Aliança concluiu que (§11) a experiência e as lições até então aprendidas no Afeganistão e nos Balcãs demonstravam a necessidade de uma nova abordagem mais abrangente na resolução de crises e desafios correntes e futuros. Assim, a Aliança reiterava a ideia lançada na Declaração de Riga do desenvolvimento de uma *Comprehensive Approach*.

Para tal abordagem, era considerado essencial que os principais atores internacionais agissem de forma coordenada, e aplicassem um amplo espectro de instrumentos civis e

---

<sup>149</sup> Neste sub-capítulo (6.4) a dissertação dedica-se exclusivamente à análise do documento intitulado “The Alliance’s Strategic Concept”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Bucareste, em 2008. Neste sentido, os artigos referenciados neste capítulo pertencem unicamente a este documento, disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm). Consultado a 03/02/2011.

militares de forma concertada num esforço que tivesse em consideração as respectivas capacidades e mandatos.

Por forma a estimular esta ideia de uma *Comprehensive Approach* a nível internacional, a Aliança apresentava um Plano de Acção por si aprovado que incluía um conjunto de propostas pragmáticas para o desenvolvimento e implementação da contribuição da NATO para aquela abordagem. Com estas propostas os Aliados pretendiam melhorar a aplicação coerente de instrumentos de gestão de crises da própria da Aliança e reforçar a cooperação prática em todos os níveis, com outros actores, sempre que necessário, incluindo disposições para apoio à estabilização e à reconstrução.

Todavia, apesar da aposta nesta *Comprehensive Approach*, a Aliança afirmava (§45b) a posta no desenvolvimento das capacidades próprias necessárias para o desempenho de todo o espectro de missões e, sobretudo, para colmatar as lacunas específicas, não esquecendo novos desafios como a defesa cibernética e a defesa energética.

Ao nível da cooperação com outros actores (§12 e §14), a Declaração ressaltava a cooperação com a ONU e com a UE, salientando que a NATO e a UE desempenhavam operações de gestão de crises e que uma cooperação mais estreita levaria a uma maior eficiência, evitando a duplicação de esforços.

Ao nível de um novo alargamento da Aliança, (§19 e §20) a Albânia e a Croácia foram convidadas a iniciar o processo de adesão, ficando o convite à Antiga República Jugoslava da Macedónia dependente de acordo e reconhecimento da sua designação por parte da Grécia.

## **6.5 Declaração da Cimeira de Strasbourg/Kehl, 4 Abril 2009<sup>150</sup>**

A 4 de Abril de 2009 na Cimeira de Strasbourg/Kehl a Aliança celebrou o seu 60º Aniversário, aproveitando para adoptar a *Declaration on Alliance Security* e para anunciar o lançamento do processo para a adopção de um novo Conceito Estratégico.

Foram reafirmadas as conclusões das últimas Cimeiras, em especial da Cimeira de Bucareste, e reiterados os compromissos até então assumidos, sendo dada especial ênfase às operações no Afeganistão e no Kosovo.

Ligando a segurança da Aliança à segurança e estabilidade no Afeganistão, (§9) foi salientado que, com vista à construção de um Afeganistão seguro, estável e democrático, a

---

<sup>150</sup> Neste sub-capítulo (6.5) a dissertação dedica-se exclusivamente à análise do documento intitulado “The Alliance’s Strategic Concept”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Strasbourg/Kehl, em 2009. Neste sentido, os artigos referenciados neste capítulo pertencem unicamente a este documento, disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52837.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease). Consultado a 10/02/2011.

NATO continuava a apostar numa estratégia de auxílio ao governo Afegão, recorrendo a uma *Comprehensive Approach* que combinava meios militares e meios civis para o cumprimento dos objectivos da missão. Assim, nesta Cimeira, os Aliados adoptaram a *Summit Declaration on Afghanistan* onde reiteravam a visão estratégica e definiam acções com vista ao reforço vínculo para com a missão e o compromisso em apoiar a segurança e estabilidade do Afeganistão no longo prazo.

Quanto à missão no Kosovo, (§10) era reiterado o compromisso com a estabilidade regional e com um Kosovo seguro, através da manutenção da KFOR no território.

Assim, as lições aprendidas reforçavam a ideia previamente vinculada da necessidade de promoção de forças flexíveis e projectáveis, que possibilitassem uma rápida intervenção onde necessário, permitindo o desempenho de um importante papel por parte da Aliança na gestão de crises e na resolução de conflitos.

Com este fim, era novamente destacada a ideia da aplicação de uma (§18) *Comprehensive Approach* que, estruturada a nível internacional, permitiria a coordenação da cooperação para responder aos desafios emergentes através da combinação de capacidades militares e civis.

Quanto a desafios emergentes, a Declaração salientava a defesa anti-míssil, a defesa energética, fazendo referência (§59) ao *Report on Progress Achieved in the Area of Energy Security*, e a aposta na (§49) *Policy on Cyber Defence*, com o estabelecimento *NATO Cyber Defence Management Authority* e activação do *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*.

Nesta Cimeira era ainda completado um novo alargamento, através da adesão da Albânia e da Croácia, a França era novamente totalmente integrada nas estruturas da Aliança e a relação com a Rússia era fortemente reforçada.

## 6.6 Afeganistão – a missão ISAF

A *International Security Assistance Force* (ISAF) foi criada pelo CSNU através da Resolução 1386<sup>151</sup> de 20 de Dezembro de 2001. Inicialmente limitada a Kabul sob a égide dos EUA, a liderança da força seria assumida pela NATO a 11 de Agosto de 2003, tornando-se na primeira intervenção formal da NATO fora da Europa.

O objectivo estipulado centrava-se no desarmamento das milícias, na reforma do sistema de justiça, no treino das forças armadas e de uma força policial afegã, no assegurar de condições de segurança para a realização de eleições e no combate à indústria de narcóticos.

Todavia, a Resolução 1386, assim como as que vieram a ser posteriormente adoptadas, não indicavam como estas tarefas seriam desempenhadas. Assim, segundo Trine Flockhart *“one of the most important lessons to be learned from the mission in Afghanistan is the need for clearly defining the mission before engagement takes place”*<sup>152</sup>. Segundo a autora, a NATO interveio no Afeganistão sem um objetivo claramente definido, sem uma estratégia de actuação, sem uma estratégia de retirada no final da missão e sem um plano de divisão de interacção com outros actores internacionais relevantes.

No terreno, a NATO acabou por desenvolver a missão em cinco fases, até à passagem de responsabilidades para o governo Afegão. Assim, a primeira fase de avaliação e de preparação coincidiu com a operação inicial centrada em Kabul, consistindo no domínio do norte do território, entre 2003 e 2004.

Por seu lado, a segunda fase caracterizou-se pela extensão geográfica da ISAF à totalidade do território afegão, entre 2005 e 2006. A NATO estendeu o seu domínio ao oeste do Afeganistão, a regiões relativamente estáveis do país mas, também, ao sul, território Talibã onde os confrontos foram maiores.

As fases seguintes seriam centradas na estabilização e na transição, respectivamente, assumindo a Aliança o controlo de todo o território e o reforço das tropas no terreno. A quinta fase, que marca o fim da missão, encontra-se actualmente em aplicação, centrando-se na retirada do terreno.

A ISAF é a primeira missão de combate terrestre da NATO e, com o objectivo geral de criação de um ambiente seguro que proporcionasse estabilidade para o governo afegão, foi adoptado um Operation Plan (OPLAN), que foi sendo adaptado, onde se estabeleceram as

---

<sup>151</sup> Cfr. United Nations Security Council Resolution 1386 (2001), adopted by the Security Council at its 4443<sup>rd</sup> meeting, on 20 December 2001. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/708/55/PDF/N0170855.pdf?OpenElement>. Consultado a 10/05/2012.

<sup>152</sup> FLOCKHART, Trine, *Op. Cit.*, nota nº85, p.44.

designadas 'Key Military Tasks' e as 'Key Supporting Tasks', para o seu alcance, o que a NATO denominou de '*stability and security operations*'.

Neste sentido, as primeiras seriam maioritariamente desenvolvidas pelas Provincial Reconstruction Teams (PRTs), que operaram no sentido da expansão da autoridade do governo Afegão a todo o território, auxiliando na construção de capacidades locais para uma administração sustentável. Quanto ao segundo tipo de operações, seriam maioritariamente desempenhadas pelas forças mais robustas, com o objectivo da manutenção de um ambiente seguro para as PRTs e as restantes organizações actuarem.

Simultaneamente, a ISAF contribuiria para a criação, treino e fornecimento de equipamento do Afghan National Army (ANA) que iria assumindo progressivamente responsabilidades no território. Em 2006, por iniciativa do Presidente Hamed Karzai, seriam identificadas as *Afghan Development Zones* (ADZ) onde seria necessário proporcionar segurança, assistência e o estabelecimento da administração até então inexistentes.

Todavia, a resistência Talibã demonstrou-se persistente e forte pelo que a manutenção e alargamento da segurança em todo o território provou ser uma tarefa complexa. A ISAF foi absorvendo recursos, os objectivos foram sendo reequacionados, os *national caveats* não favoreceram realização das tarefas assumidas. Assim, num ambiente pouco seguro, o apoio de outras organizações, incluindo as civis, foi sendo perdido e o apoio ao desenvolvimento que se pressupunha garantido não se verificou na dimensão desejada. Assim, a população não encontrou benefícios e estímulos que a levassem a apoiar quer a ISAF, quer o governo Afegão. Como refere Peter Dahl Thruelsen "*the only development the population saw were small-scale projects implemented by the ISAF PRT and different Civilian Military Cooperation (CIMIC) elements. Failure to attract NGOs to the ADZs is primarily due to the NGO's perceptions of an insufficient level of security for them to carry out their work*"<sup>153</sup>.

Apesar das solicitações do General David Richards de maior apoio dos meios civis para reforçar o esforço a nível securitário empregue pela ISAF, a falta de resposta levou a que a força internacional começasse a desempenhar tarefas tradicionalmente enquadradas na dimensão civil. Ainda segundo Thruelsen, "*in a complex peace-keeping and peace-enforcing mission, where the traditional tasks to be performed by the soldiers have been widened to include also the broader aspects of nation-building, military forces alone will not do the job*"<sup>154</sup>. Ou seja, a dimensão militar e os instrumentos militares são parte de um leque mais vasto de outros meios que são utilizados numa intervenção de *nation-building* como se verificou no

---

<sup>153</sup> THRUELSEN, Peter Dahl, *NATO in Afghanistan – What lessons are we learning and are we willing to adjust?*, DIIS Report 2007:14, p.12.

<sup>154</sup> *Idem*, p.13.

âmbito da intervenção no Afeganistão e no papel da ISAF. Todavia, dada a falta de apoio por parte de outras organizações, a própria força viu-se obrigada a colmatar esta necessidade. Porém, e como refere o autor, apesar do esforço por parte da dimensão militar, os objectivos traçados continuaram a não ser totalmente alcançados pela falta de apoio civil à missão.

A ISAF foi, então, tomada como a prioridade estratégica da NATO e tornou-se central no discurso da Aliança. Esta centralidade é afirmada na Cimeira de Strasbourg/Kehl, sendo adoptada a *Declaration on Afghanistan* na qual foi acordado o estabelecimento da *NATO Training Mission Afghanistan*, o fornecimento de *Operational Mentoring and Liaison Teams* (em apoio do alargamento da actuação territorial do Exército afegão), o fornecimento de um maior número de instrutores para a polícia civil e o reforço do apoio às Forças de Segurança Nacionais do Afeganistão durante o período eleitoral.

Os Aliados compreenderam que no Afeganistão o espectro militar não era de todo suficiente para garantir o sucesso da missão. Como refere Brzezinski, “*a stable Afghanistan cannot be achieved primarily by military means. This goal will require a combination of a military effort that denies victory to the Taliban (...) and a sustained international financial effort to improve the well-being of the Afghan people and the efficacy of the Afghan government*”<sup>155</sup>.

Perante uma guerra de cariz subversivo<sup>156</sup> a NATO percebeu a necessidade de um enquadramento e de uma interligação entre a componente militar, política e civil na busca da garantia da segurança e desenvolvimento do território. Uma interligação entre uma abordagem holística que engloba a NATO, outras organizações internacionais, organizações não governamentais e organizações locais.

Se, tradicionalmente, a Aliança desempenhava a componente militar nas crises em que se envolveu, o Afeganistão, pela sua especificidade e insegurança levou a que não se verificasse um apoio eficaz por parte das organizações ususalmente encarregues da componente civil, ou seja, de reconstrução, de boas práticas políticas, criação de instituições políticas e judiciais. Não se verificando esta componente fulcral num cenário subversivo como o Afeganistão, a própria Aliança viu-se forçada a responder a estas exigências e a incorporar tarefas civis de estabilização. Como referiu o então *NATO Senior Civilian Representative* Mark

---

<sup>155</sup> BRZEZINSKI, Zbigniew, “An Agenda for NATO”, *Foreign Affairs*, September/October 2009, Vol. 88, No.5, p.13.

<sup>156</sup> “guerra subversiva” - desenvolve-se a nível intranacional e resulta normalmente da criação de um ou mais grupos, formados dentro das fronteiras de um Estado e à margem da sua lei, que pela via das armas, tenta substituir, através de uma pluralidade de meios de que disponha, o governo o seu poder na totalidade ou numa parte do respectivo território” in LARA, António de Sousa, *Ciência Política. Estudo da Ordem e da Subversão*, 3ª Edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Política, Lisboa, 2005, p.382.

Sedwill a “ISAF represents a civil-military experiment (conducted) in real time and under conditions of stress that only combat can deliver”<sup>157</sup>.

Assim, a Aliança iniciou a implementação das PRT e de uma aproximação à população que, numa lógica de *Comprehensive Approach*, seria chave da gestão de crises e da operação em curso no Afeganistão. As PRT seriam compostas por forças militares e civis que, em conjunto, trabalhariam por forma a coordenar a extensão da autoridade do governo afegão a todo o território, promovendo a estabilização e a segurança, apoiando o desenvolvimento de projectos e respectivas infra-estruturas de desenvolvimento económico das regiões em que se inseriam.

Em Strasbourg/Kehl, os Aliados realçaram esta necessidade do aumento da componente civil, destacando a necessidade de capacidades flexíveis e projectáveis, capazes de permitir a actuação no território, na sua vizinhança ou à distância estrategicamente. Foi considerado fundamental o estritar da cooperação com outros actores internacionais, de forma a incrementar a *Comprehensive Approach*, combinando capacidades civis e militares de forma mais efectiva.

Niels Henrik Hedegaard identifica um conjunto desses esforços que resultaram da necessidade de resolução desses problemas e da centralidade concedida ao sucesso da missão. Segundo o autor, são relevantes “*the variety of civilian advisers employed by ISAF at all levels in theatre, the NATO Senior Civilian Representative (SCR) introduced in 2003 and recently boosted from the two star to the four-star level and provided with a much larger staff (up from 6 to 24), and the 27 joint civil-military Provisional Reconstruction Teams (PRTs) operating across Afghanistan all illustrate this process*”<sup>158</sup>.

Também no âmbito da *Comprehensive Approach*, “*the successful operational practices have then trickled upwards the strategic level, influencing concepts, training and doctrine. EBAO and COIN were thus employed in ISAF before they were formally adopted by the Alliance, and the development of the CIVAD concept was influenced by the widespread use of civilian advisers in ISAF headquarters and PRTs as well as by the need to improve cooperation with the civilian actors in theatre*”<sup>159</sup>.

---

<sup>157</sup> Cfr. MATTELAER, Alexander, “NATO Senior Civilian Representative Report – A Comprehensive Approach: Lessons Learned in Afghanistan”, Brussels: NATO, 15 July 2010, p. 11.

<sup>158</sup> HEDEGAARD, Niels Henrik, “NATO’s Institutional Environment: the New Strategic Concept Endorses the Comprehensive Approach” in RINGSMOSE, Jens and RYNNING, Sten (Eds.), *NATO’s New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*, DIIS Report, 2011, Copenhagen, p. 85.

<sup>159</sup> Idem, p. 85.



Neste sentido, a Declaração desta Cimeira remetia para a adopção da *Declaration on Alliance Security* que serviu de base para a discussão de um novo Conceito Estratégico que deveria ser aprovado na Cimeira seguinte.

Assim, estava aberto o debate sobre o espaço geográfico de intervenção da Aliança, bem como sobre a tipologia de operações a desempenhar e sobre o recurso a instrumentos militares conjuntamente com valências civis. Ou seja, colocavam-se duas questões: se as intervenções a assumir deveriam cobrir todo o espectro de operações e se a Aliança deveria ou não desenvolver capacidades civis próprias.

Neste cenário, surgiram por um lado, os defensores de uma NATO de alcance global e, por outro, os defensores de uma NATO regional. Os primeiros sustentam a tese que só uma NATO global poderá fazer face aos desafios globais que a poderão afectar. Os segundos, com base no carácter regional da NATO, advogam o envolvimento da Aliança na sua proximidade geográfica.

## 7. “Active Engagement, Modern Defence” – Conceito Estratégico de 2010<sup>160</sup>

Na Cimeira de Lisboa, tendo em conta o contexto económico e financeiro, a volatilidade do ambiente estratégico e, de acordo com a função codificadora, o Conceito Estratégico de 2010 assimila os pontos acordados entre 2002 e 2009, na Cimeira de Praga, do *Prague Capabilities Commitment*, da Cimeira de Riga e da decorrente *Comprehensive Political Guidance*, os pontos acordados na Cimeira de Bucareste e a *Declaration on Alliance Security* adoptada na Cimeira de Strasbourg-Kehl.

Para além destes documentos oficiais, que foram sendo adoptados pela Aliança desde o último Conceito Estratégico de 1999, o Conceito Estratégico de 2010 levou também em consideração o ‘*Relatório sobre o Futuro da Aliança*’, solicitado pelo Secretário Geral, Anders Fogh Rasmussen, a um Grupo de Peritos liderado pela ex-Secretária de Estado Norte-Americana, Madeleine Allbright. Este relatório avaliou a evolução do ambiente securitário, identificando os problemas fundamentais da Aliança, e apresentou soluções estratégicas para os ultrapassar, apontando pontos de convergência que poderiam ser adoptados pela Aliança, em sede de Cimeira.

O Conceito Estratégico actualmente em vigor apresenta uma linha de continuidade com os anteriores e, neste sentido, reitera a missão e os princípios da Aliança, nomeadamente, a importância do Artigo 5º como ponto fundamental para a garantia da segurança transatlântica. Por outro lado, sublinha a dissuasão, sob a forma de capacidades convencionais e nucleares como elemento central e reafirma a ênfase no papel atribuído à NATO na gestão de crises, seguindo neste ponto a linha do Conceito Estratégico de 1999.

Segundo Jens Ringsmose e Sten Rynning, o Conceito Estratégico é um documento ambicioso através do qual a NATO se está a transformar numa aliança mais política e global, delimitando este Conceito Estratégico uma “*comprehensive framework for transformation and introduces a wide-ranging number of initiatives tailored to set of the development of new political, military and civilian instruments*”<sup>161</sup>. Fruto das operações militares como por exemplo nos Balcãs e no Afeganistão, iniciou-se esta abertura do horizonte político ao mesmo tempo que a Aliança seguia *out-of-area*.

---

<sup>160</sup> Neste sétimo capítulo a dissertação dedica-se exclusivamente à análise do documento intitulado “Active Engagement, Modern Defence” adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Lisboa, em 2010. Neste sentido, os artigos referenciados neste capítulo pertencem unicamente a este documento, disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm). Consultar Anexo III.

<sup>161</sup> RINGSMOSE, Jens and RYNNING, Sten (Eds.), “Introduction. Taking Stock of NATO’s New Strategic Concept”, *Op. Cit.*, nota nº13, p. 14.

Se por um lado o Conceito Estratégico de 2010 reitera os princípios e valores da Aliança, bem como o seu propósito, por outro, marca a articulação do facto de ser uma organização de defesa colectiva com a intenção de levar a NATO na direcção do comprometimento global, através da valorização das parcerias que servirão para o arranjo da segurança à escala global.

Apesar do texto reafirmar que a missão fundamental da Aliança é a defesa do território e populações dos seus membros, o Conceito Estratégico apresenta menos limitações geográficas para as actividades da Aliança do que os anteriores Conceitos Estratégicos. As ameaças são caracterizadas como não convencionais, transnacionais ou globais o que leva a Aliança a apostar na consulta política com uma larga rede de actores internacionais que levará, de preferência, ao estabelecimento de parcerias com alcance global.

Tal como argumentam Jens Ringsmose e Sten Rynning, *“this is not an alliance focused on Europe or the Euro-Atlantic area; nor is it a global alliance because it remains Atlantic and invokes global threats and issues in relation to its own security; it is rather an Atlantic alliance focused on the globe”*<sup>162</sup>.

O Conceito Estratégico reafirma a centralidade do Artigo 5º mas coloca-o a par da gestão de crises e da segurança cooperativa, que passam de tarefas de segunda ordem no Conceito Estratégico de 1999 para tarefas essenciais no actual Conceito Estratégico, formando (4) o conjunto de tarefas fundamentais da Aliança:

- “a. Collective defence. NATO members will always assist each other against attack, in accordance with Article 5 of the Washington Treaty. That commitment remains firm and binding. NATO will deter and defend against any threat of aggression, and against emerging security challenges where they threaten the fundamental security of individual Allies or the Alliance as a whole.
- b. Crisis management. NATO has a unique and robust set of political and military capabilities to address the full spectrum of crises – before, during and after conflicts. NATO will actively employ an appropriate mix of those political and military tools to help manage developing crises that have the potential to affect Alliance security, before they escalate into conflicts; to stop ongoing conflicts where they affect Alliance security; and to help consolidate stability in post-conflict situations where that contributes to Euro-Atlantic security.
- c. Cooperative security. The Alliance is affected by, and can affect, political and security developments beyond its borders. The Alliance will engage actively to enhance international security, through partnership with relevant countries and other international

---

<sup>162</sup> Idem, p.8.

organizations; by contributing actively to arms control, non-proliferation and disarmament; and by keeping the door to membership in the Alliance open to all European democracies that meet NATO's standards".

Neste âmbito, as tarefas fundamentais da Aliança centram-se agora na defesa colectiva, com base no Artigo 5º do Tratado de Washington; na gestão de crises, devendo as capacidades políticas e militares responder antes, durante e depois das crises em que a Aliança se envolve; e na segurança cooperativa, pelo estabelecimento de parcerias com outros países e organizações.

Assim, se por um lado se mantém a preocupação central com a defesa colectiva que engloba a defesa e dissuasão contra qualquer ameaça de agressão ou desafio emergente à segurança, por outro, assume-se a segurança internacional através da cooperação e a segurança através da gestão de crises como tarefas fundamentais para o equilíbrio entre a dinâmica global e os princípios basilares da Aliança.

Depois de identificar as tarefas fundamentais, o Conceito Estratégico reflecte sobre o ambiente de segurança e as principais ameaças. Relativamente ao ambiente de segurança, (§7) reconhece que a ameaça de um ataque convencional é baixa todavia, (§8) não descartável devendo a Aliança acompanhar atentamente a aquisição de capacidades militares modernas por parte de alguns países, onde se incluem mísseis balísticos que poderão representar uma ameaça para a área Euro-Atlântica.

Como principais ameaças são identificadas (§9 a §15) a proliferação de armas nucleares e de outras armas de destruição massiva; o terrorismo; a instabilidade ou conflitos fora das fronteiras da Aliança que possam ameaçar directamente a sua segurança; ciber-ataques a organizações governamentais, empresas, a redes de transporte e abastecimento, assim como a outras infra-estruturas críticas; restrições fruto de ataques às rotas de comunicação e transporte das quais dependem o comércio internacional, a segurança energética e a prosperidade geral; restrições de acesso ao espaço que podem afectar o planeamento e as operações miliares da Aliança; e as condicionantes ambientais e de recursos, incluindo os riscos de saúde, as alterações climáticas, a escassez de água e as crescentes necessidades energéticas.

No que respeita à defesa e dissuasão (§16 a §19), tendo em conta a defesa e protecção do território e população dos Aliados, é referido que a dissuasão deve continuar a ser exercida com base numa combinação apropriada de capacidades nucleares e de capacidades convencionais, sendo a garantia máxima de segurança providenciada pelas capacidades

nucleares estratégicas de alguns Aliados. O Conceito Estratégico enumera ainda um conjunto de treze pontos considerados essenciais para a Aliança manter as capacidades de defesa e de dissuasão no futuro próximo.

Por outro lado, e no que a este estudo diz respeito, este Conceito Estratégico pode ser considerado a consagração da gestão de crises no quadro NATO, sendo três os momentos de ouro para a gestão de crises no novo Conceito.

O primeiro encontra-se no prefácio, segundo ponto, no qual é salientado que o documento compromete a Aliança com a prevenção de crises, a gestão de conflitos e a estabilização de situações pós-conflito. Ou seja, de forma a alcançar a missão da NATO e guiar a Aliança na sua transformação, a gestão de crises é encarada como um aspecto fundamental no quadro da segurança e defesa.

Quanto ao segundo ponto de referência, se o último Conceito Estratégico de 1999 havia inserido a gestão de crises no quadro das tarefas da Aliança, este surgia agregado, juntamente com as parcerias, a três *core security tasks*, sendo posteriormente abordada somente em dois pontos específicos para a gestão de crises.

Neste novo Conceito, a gestão de crises sobe para o estatuto de tarefa fundamental e aparece em segundo lugar, num total de três tarefas da Aliança. Aqui é abordado o uso de instrumentos políticos e militares para actuar no campo da gestão de crises, antes, durante e após os conflitos que possam ter implicações para a segurança euro-atlântica.

O terceiro ponto de ênfase da gestão de crises, encontra-se na segunda linha de acção denominada “Segurança através da Gestão de Crises”, constituído por seis artigos, o último dos quais, subdividido em sete pontos.

É feita referência expressa (§21) à necessidade de uma abordagem alargada que compreenda a dimensão política e militar mas também uma dimensão civil e, neste âmbito, a Aliança deve interagir com outros actores internacionais antes, durante e depois dos conflitos, por forma a dinamizar uma colaboração, tanto de análise como de actuação no terreno, que maximizem o esforço internacional em causa.

Neste sentido, os pontos seguintes (§22 a §24) referem-se individualmente aos três níveis de actuação. No campo do pré-crise, é feita referência à monitorização e análise continuadas para antecipação de crises e para prevenção de conflitos. Perante uma crise efectiva, são lembradas as capacidades da NATO para a sua gestão assim como para empregar e manter forças militares no terreno. Quanto ao pós-crise, é salientado que a NATO

estará preparada e com capacidades para contribuir para a estabilização e reconstrução, em cooperação e consulta com outros actores internacionais.

É no último artigo, o 25º, que o Conceito Estratégico enumera sete pontos através dos quais a Aliança procurará dar resposta a situações de gestão de crises:

- 1) “NATO will aim to better enhance intelligence sharing within NATO, to better predict when crises might occur, and how they can best be prevented;
- 2) further develop doctrine and military capabilities for expeditionary operations, including counterinsurgency, stabilization and reconstruction operations;
- 3) form an appropriate but modest civilian crisis management capability to interface more effectively with civilian partners, building on the lessons learned from NATO-led operations. This capability may also be used to plan, employ and coordinate civilian activities until conditions allow for the transfer of those responsibilities and tasks to other actors;
- 4) enhance integrated civilian-military planning throughout the crisis spectrum,
- 5) develop the capability to train and develop local forces in crisis zones, so that local authorities are able, as quickly as possible, to maintain security without international assistance;
- 6) identify and train civilian specialists from member states, made available for rapid deployment by Allies for selected missions, able to work alongside our military personnel and civilian specialists from partner countries and institutions;
- 7) broaden and intensify the political consultations among Allies, and with partners, both on a regular basis and in dealing with all stages of a crisis – before, during and after”.

O leque abrange a necessidade da partilha de *intelligence* no seio da NATO, o desenvolvimento de doutrina e de capacidades militares para operações expedicionárias, o desenvolvimento da capacidade de treino e de desenvolvimento das forças locais em zonas de crise e a intensificação das consultas políticas entre os Aliados, e com os parceiros, ambos de forma regular, e para lidar com todas as fases de uma crise – antes, durante e depois.

Porém, dos sete pontos, igualmente importantes para situações de gestão de crises, os que nos chamam mais a atenção são os 3º, 4º e 6º, pois consideramos serem os que maior avanço transmitem ao quadro da gestão de crises no seio da NATO.

Logo no terceiro ponto é referido que a Aliança irá “criar uma capacidade civil de gestão de crises, apropriada mas modesta, para fazer um interface de forma mais eficaz com parceiros

civis, com base nas lições aprendidas com as operações lideradas pela NATO<sup>163</sup>. Este é, sem dúvida, um legado das operações da NATO, em especial da operação no Afeganistão.

A Aliança compreendeu que para a missão ISAF pudesse terminar com sucesso, seria necessária a aplicação de uma *Comprehensive Approach*. A Aliança compreendeu que o esforço de reconstrução do Afeganistão exige a integração de meios militares com meios civis, sendo que em vários documentos e declarações oficiais foi feita referência à insuficiência da dimensão militar *per si* para resolver conflitos.

Já na Cimeira de Riga, em 2006, era expressa a ideia de que os desafios presentes necessitam de uma *Comprehensive Approach* por parte da comunidade internacional, que deve incluir um espectro variado de instrumentos civis e militares<sup>164</sup>.

Foi sendo feita referência à necessidade de cooperação na dimensão civil com outros actores e, neste Conceito Estratégico, esta dimensão civil é aqui estabelecida. No mesmo ponto é referido que “esta capacidade também poderá ser utilizada para planear, empregar e coordenar actividades civis, até que as condições permitam a transferência dessas responsabilidades e tarefas para outros actores”<sup>165</sup>. Ou seja, depreende-se que a capacidade civil seja utilizada nas primeiras fases de crise e também de pós-crise porém, apenas até esta responsabilidade não poder ser transferida para outros actores.

Apesar da importância política do adjectivo “modesta”, este é também impreciso e apenas através do tempo, criação e acção no terreno se conseguirá compreender a abrangência e peso desta nova capacidade civil. Contudo, é um passo da maior importância e compromete de forma definitiva a Aliança com a gestão civil de crises, campo antes teoricamente ligado ao domínio de actuação da UE.

Com base nesta criação de uma capacidade civil específica de gestão de crises, o quarto ponto vem realçar a necessidade de melhorar o planeamento integrado da componente civil e militar através do espectro da gestão de crises<sup>166</sup>, isto para que haja conjugação das capacidades.

E para que esta capacidade funcione, o ponto sexto vem afirmar a necessidade de identificar e treinar especialistas civis para as missões seleccionadas pela Aliança, sendo que

---

<sup>163</sup> Cfr. *Idem*, ibidem, Artigo 25, 3º ponto, T.do a.

<sup>164</sup> Cfr. “Riga Summit Declaration”, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006, artigo 10º.  
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_37920.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_37920.htm?selectedLocale=en).

<sup>165</sup> Cfr. “Active Engagement, Modern Defence”, adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 2010, Artigo 25º, 3º ponto, T. do a. – original: “This capability may also be used to plan, employ and coordinate civilian activities until conditions allow for the transfer of those responsibilities and tasks to other actors”.

<sup>166</sup> Cfr. *Idem*, Artigo 25º, 4º ponto, T.do a. – original: “Enhance integrated civilian-military planning throughout the crisis spectrum”.

estes devem ser provenientes dos Estados-membros mas também de países parceiros e de outras organizações.

Em conclusão, no Conceito Estratégico de 2010, a gestão de crises é apresentada como a tarefa fundamental da Aliança, sendo-lhe atribuídos seis artigos nos quais se explicita a capacidade que vai ser criada, a sua articulação com as restantes capacidades e quem se pretende que opere neste campo.

Fruto da missão no Afeganistão, a NATO está a tentar criar uma capacidade civil-militar com impacto operacional, uma vez que considera fundamental tornar-se uma organização mais robusta ao nível civil-militar. Todavia, de acordo com o Conceito Estratégico, a Aliança não se pretende intrometer nos domínios das outras organizações, pretendendo apenas agir quando outras organizações não possam estar no terreno e, até que as condições permitam uma transferência dessas responsabilidades para outros actores.

Relativamente à cooperação internacional no âmbito do controlo de armamentos, desarmamento e não-proliferação (§26), o Conceito Estratégico salienta a contribuição da Aliança para a paz, segurança e estabilidade promovendo-se o reforço do controlo dos armamentos, o desarmamento tanto de armas convencionais como de armas de destruição massiva e, neste sentido, reforçar o esforço de não-proliferação.

No âmbito da política de porta aberta (§27), a Aliança permanece disposta a integrar novos membros que partilhem dos seus valores e queiram assumir as responsabilidades e obrigações da NATO.

No âmbito das parcerias (§28 a §35), com vista ao reforço do diálogo, da cooperação e da consulta, o Conceito Estratégico especifica dois campos, as parcerias com organizações e as parcerias com países. Assim, quanto à ONU (31), é ressaltada a necessidade de aprofundar o diálogo, a consulta política e a cooperação nos termos da declaração conjunta de 2008.

No que respeita à UE (§32), é realçada a sua especificidade enquanto parceira da NATO, dada a partilha de valores e o estatuto comum de pertença da grande maioria dos membros, a par da necessidade de uma defesa europeia forte e capaz de enfrentar os desafios de segurança comuns. Para tal, o Conceito Estratégico enfatiza a necessidade de reforço da parceria estratégica com a UE; o reforço da cooperação em operações de crise, através da coordenação do planeamento e do apoio mútuo; o alargamento das consultas políticas para que sejam incluídos todos os assuntos de interesse comum e o aprofundamento da cooperação no desenvolvimento de capacidades para evitar a correspondente duplicação e maximizar o custo-eficácia.



Quanto à parceria com países, a Rússia (§33 e §34) assume lugar de destaque, sendo considerada um parceiro fundamental para a construção de um espaço comum de paz, estabilidade e segurança. Com base num relacionamento de confiança, transparência e previsibilidade, a Aliança afirma a determinação em apoiar a consulta política e a cooperação prática em áreas de interesse comum, e em recorrer ao Conselho NATO-Rússia para promoção do diálogo e da acção conjunta.

Relativamente à parceria com outros países (§35), o Conceito Estratégico salienta a importância dos relacionamentos e projectos de cooperação estabelecidos no âmbito do *Euro-Atlantic Partnership Council*, da Parceria para a Paz, do Diálogo do Mediterrâneo e da Iniciativa de Cooperação de Istambul.

No âmbito da reforma e da transformação (§36 e §37), o Conceito Estratégico refere a necessidade de recursos financeiros, militares e humanos suficientes para o desempenho das missões da Aliança. Assim, é salientado que se pretende a maximização das capacidades de projecção das forças e sustentação das operações; assegurar a máxima coerência no planeamento de defesa; o desenvolvimento e operacionalização de capacidades de forma conjunta; a preservação e fortalecimento das capacidades, padrões, estruturas e financiamentos conjuntos; e um contínuo processo de reforma para a adequação das estruturas, métodos e maximização da eficiência.

O Conceito Estratégico conclui, reiterando a determinação da Aliança em continuar a sua renovação para melhor defender os seus valores e propósito, assim como para melhor responder aos desafios de segurança do século XXI.

Paralelamente, foi adoptado um conjunto de declarações anexas à Declaração da Cimeira, como a *“Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020”*. Neste documento, a

*Smart Defence* foi consagrada como a nova abordagem a seguir (§7), numa linha de projectos multinacionais específicos, que incluam melhor protecção das forças aliadas, melhor vigilância e melhor formação, entre os Aliados e com os Parceiros.

Por outro lado, e como sublinha o Contra-Almirante António Silva Ribeiro, “em Lisboa, a NATO tratou de se institucionalizar como uma organização político-militar global”<sup>167</sup>. Com o actual Conceito Estratégico a Aliança assume uma desterritorialização do Artigo 5º através da substituição das ameaças ao território por ameaças à segurança dos Aliados.

---

<sup>167</sup> RIBEIRO, António Silva, *Op. Cit.*, nota nº9, p.23.

A Aliança assume também uma capacidade de acção global e, incorporando a gestão de crises e a segurança cooperativa enquanto tarefas fundamentais, a NATO revê-se como promotora da estabilidade internacional.

## 8. O pós Cimeira de Lisboa – a Líbia e a Cimeira de Chicago (2012)

### 8.1 Líbia – *Operation Unified Protector*

No dia 17 de Fevereiro de 2011 o mundo deparou-se com a notícia de confrontos na Líbia, numa região marcada por tumultos, e em ambiente de mudança política em países como a Tunísia e o Egipto, sendo que as reivindicações e deposições dos antigos governos tiveram início ainda em 2010. Em causa ficavam a segurança e estabilidade no Mediterrâneo e com ela a da energia, visto que a Líbia é um dos maiores produtores mundiais de petróleo.

Na Líbia, começavam os primeiros protestos contra a liderança de Kadhafi, no poder desde 1969. Os protestos a par da repressão exercida por parte das forças do governo deram origem ao início da rebelião nas cidades de Bengasi, Al Bayda e Derna, na província de Cirenaica. Face ao nível de repressão exercida e o ataque contra o próprio povo, parte do exército presente nesta região terá acabado por tomar partido da oposição. A rebelião alastrou-se ao restante território e, cercado, Kadhafi ordenou o reforço dos ataques a cidades onde os opositores se centravam.

A reacção internacional de condenação e as sanções aplicadas pelo CSONU não foram, no entanto, suficientes para persuadir o líder líbio a pôr fim aquele *status quo*. Assim, o CSONU adoptou a 26 de Fevereiro de 2011, a Resolução 1970<sup>168</sup>, em que era expressa a crescente preocupação com o desenvolvimento dos acontecimentos na Líbia e que impondo em consequência de tal realidade um embargo de armas contra o país.

Em face ao crescente nível de tensão e da preocupação internacional, a NATO iniciou operações de vigilância aérea e marítima a partir do Mediterrâneo

Entretanto, a situação continuou a deteriorar-se, os confrontos e a repressão aumentaram, levando o CSONU a adoptar, a 17 de Março de 2011, a Resolução 1973<sup>169</sup>. Esta Resolução condenava a violação dos Direitos Humanos naquele país, as quais incluíam práticas como detenções arbitrárias, desaparecimentos, tortura e execuções sumárias. Neste cenário, a Resolução apoiou a aplicação de uma zona de exclusão de voo (*no-fly zone*) e autorizou os seus membros a actuarem através de organizações regionais, assim como a recorrer a todos os meios necessários para proteger os civis e áreas populacionais, dando assim orientação para a realização de uma intervenção de natureza humanitária.

---

<sup>168</sup> United Nations Security Council, Resolution 1970 (2011), Adopted by the Security Council at its 6491st meeting, on 26 February 2011. Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1970%282011%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970%282011%29).

<sup>169</sup> United Nations Security Council, Resolution 1973 (2011), Adopted by the Security Council at its 6498st meeting, on 17 March 2011. Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1973%282011%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973%282011%29).

Deste modo, a 22 de Março, a NATO concordou em lançar uma operação para impor o embargo de armas contra a Líbia, através da *Operation Unified Protector* (OUP). Neste sentido, a 23 de Março, recorrendo aos meios que se encontravam já no Mediterrâneo, a Aliança iniciou o controlo do fluxo marítimo de e para a Líbia.

Esta operação englobou também a aplicação de uma *no-fly-zone* e a protecção da população contra ataques, com início a 25 e 31 de Março, respectivamente. Assim, desde 23 de Março de 2011, os navios e a força aérea da NATO patrulharam o espaço aéreo e marítimo líbios, tendo fechado o espaço aéreo a todas as actividades com excepção apenas para a ajuda humanitária, com vista à protecção da população líbia.

Durante a crise líbia, a ONU, a NATO, a Liga Árabe e outros parceiros internacionais foram estabelecendo consultas para avaliar a evolução da situação no terreno, a operação em curso e o cumprimento dos seus objectivos, as exigências dos rebeldes então constituídos enquanto Conselho Nacional de Transição (CNT) e as respostas das forças leais a Kadhafi.

A 22 de Agosto os rebeldes invadiram a capital Trípoli, que ficou sob o seu controlo a 28 do mesmo mês. Kadhafi fugiu para Sirte enquanto parte da sua família se refugiou na Argélia.

De seguida, as forças do CNT começaram a luta pelo controlo de todo o país e a busca por Kadhafi, centrando-se em Sirte a campanha contra as forças ainda leais a Kadhafi.

A 1 de Setembro, os membros do Grupo de Contacto, criado em Março de 2011, para apoiar o CNT, reuniram-se em Paris para dissolver este Grupo e criar um novo fórum de apoio denominado “Friends of Libya”.

A 16 do mesmo mês, o CSONU adoptou a Resolução 2009<sup>170</sup> que reafirmou o mandato da NATO para a protecção dos civis na Líbia, estabelecendo também uma missão de apoio da ONU, a *United Nations Support Mission in Libya* (UNSMIL).

Dada a evolução da situação, a 6 de Outubro, em Reunião de Ministros da Defesa, a Aliança concluiu que desfecho da missão seria efectuado em coordenação com a ONU e com as autoridades líbias, quando a população não estivesse mais em perigo e assim que as condições existentes no terreno o permitissem.

A 20 de Outubro a cidade de Sirte foi tomada e Kadhafi foi capturado e morto. No dia 21, o NAC tomou a decisão preliminar de terminar OUP no fim do mês, decisão confirmada na semana seguinte, a 28 de Outubro. Durante esse período de transição, a Aliança continuou a acompanhar a situação e, como estipulado, a 31 de Outubro, os meios aéreos e marítimos da NATO regressaram às suas bases.

---

<sup>170</sup> United Nations Security Council, Resolution 2009 (2011), Adopted by the Security Council at its 6620st meeting, on 16 September 2011. Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2009%282011%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2009%282011%29).

A *Operation Unified Protector* foi considerada um sucesso, predispondo-se a Aliança a apoiar a Líbia na reforma do sector de segurança e defesa. Todavia, a operação expôs alguns dos problemas da Aliança. Assim, aquando do início da revolta, as acções foram primeiramente desenvolvidas pela França e por Inglaterra, tendo os EUA uma postura de distanciamento.

Posteriormente, quando a Aliança assume o comando da Operação, muitos dos Estados membros demonstraram relutância em participar da missão, como foram exemplo a Alemanha e a Turquia. Assim, como salientam alguns autores, estes factos são exemplos de divergências no processo de decisão de empenhamento da Aliança, que abalam o seu espírito de unidade<sup>171</sup>.

Quanto aos EUA, ter-se-ão no entender de muitos<sup>172</sup>, limitado a apoiar os europeus onde as capacidades militares eram insuficientes, deixando a prossecução da missão a cargo destes.

Entre as lições que se podem retirar da intervenção da Líbia, Jeffrey H. Michaels salienta que se a Europa quiser actuar sem depender dos EUA terá que apostar mais na defesa e que esta intervenção frisou novamente a importância do estabelecimento de parcerias<sup>173</sup>. Nesta intervenção, as parcerias demonstraram ser um aspecto a considerar como sendo da maior relevância para a Aliança visto que a contribuição e de parceiros da PfP, do Diálogo para o Mediterrâneo e da Cooperação de Istambul foi da maior importância durante a campanha.

Ao nível da postura da UE, apesar de estar em causa a segurança e estabilidade no Mediterrâneo, e após duas décadas de aposta em capacidades e procedimentos para intervenções nas fronteiras próximas, a UE demonstrou uma inacção que, apesar do contexto económico e financeiro, não seria espectacular. A crise na Líbia teria sido uma oportunidade de afirmação da componente de defesa europeia todavia, o silêncio levou a que fosse o Secretário-Geral da NATO a declarar que a Aliança estava pronta a liderar o cumprimento do estipulado pela Resolução 1973 do CSNU, sendo a NATO a assumir a liderança da OUP.

---

<sup>171</sup> RODRIGUES, Alexandre Reis, "A intervenção da NATO na Líbia. Ficção?", *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. Disponível em [http://database.jornaldefesa.pt/crises\\_e\\_conflitos/outros/A%20interven%C3%A7%C3%A3o%20da%20NATO%20na%20L%C3%ADbia%20Fic%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://database.jornaldefesa.pt/crises_e_conflitos/outros/A%20interven%C3%A7%C3%A3o%20da%20NATO%20na%20L%C3%ADbia%20Fic%C3%A7%C3%A3o.pdf). Consultado a 2011/04/17.

<sup>172</sup> Idem.

<sup>173</sup> MICHAELS, Jeffrey H., "NATO After Libya", *The RUSI Journal*, 156:6, 2011, p.58.

## 8.2 A Declaração da Cimeira de Chicago (2012)<sup>174</sup>

Na Declaração da Cimeira de Chicago os Aliados reafirmaram o seu comprometimento com o estabelecido no Conceito Estratégico aprovado em 2010, em Lisboa, aprovando quatro declarações: a “*Chicago Summit Declaration*”, a “*Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020*”, a “*Deterrence and Defence Posture Review*” e a “*Chicago Summit Declaration on Afghanistan*”.

Assim, quanto ao Afeganistão, dado que a intervenção se encontra num período de *countdown* para a transição das responsabilidades de segurança da ISAF para a ANSF, e estando a retirada marcada para Dezembro de 2014, em Chicago foi reiterada (§5) a importância de uma *comprehensive approach*, de uma melhoria contínua da governação, do desenvolvimento, e de um processo político que envolva a reconciliação e a reintegração do país.

Assim, tendo em conta todo o envolvimento no Afeganistão, a Aliança reafirma que (§6 e § 7) o apoio continuará, através da já institucionalizada *Enduring Partnership with Afghanistan*, apelando à comunidade internacional a continuação, a longo-prazo, do apoio a prestar à ANSF.

Dada a relevância da missão no Afeganistão e o ponto crucial em que se encontra, os Aliados emitiram também a *Chicago Summit Declaration on Afghanistan* para especificar os vários pontos relativos à retirada e aos princípios do apoio futuro no longo-termo.

Também o apoio à missão no Kosovo foi reiterado, dado que a KFOR (§12) continuará a contribuir para a manutenção da liberdade de circulação e de um ambiente seguro no Kosovo, em cooperação com todos os actores relevantes no terreno, incluindo a *European Union Rule of Law Mission in Kosovo* (EULEX) e o Representante Especial da UE no Kosovo.

Quanto à Líbia, os Aliados consideraram que (§14) a operação é um exemplo de sucesso, tendo demonstrado que a Aliança pode realizar operações complexas de apoio à comunidade internacional de forma rápida e eficiente. Em referência à OUP, foi salientada na Declaração a importância das parcerias durante o período de crise, (§40 e §43), sendo referida a pertinência da cooperação e consulta com outras organizações regionais como o Conselho de Cooperação do Golfo e a Liga Árabe. Por outro, foi feita referência à cooperação pós-criese,

---

<sup>174</sup> Neste sub-capítulo (8.2) a dissertação dedica-se exclusivamente à análise do documento intitulado “Chicago Summit Declaration”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Chicago, em 2012. Neste sentido, os artigos referenciados neste capítulo pertencem unicamente a este documento, disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm). Consultado a 21/05/2012.

com o aprofundamento do relacionamento entre a Líbia e a NATO através do Diálogo para o Mediterrâneo, podendo a Aliança auxiliar o país em questões como a reforma do sector de segurança e de defesa.

Assim, foi relembrada a importância da *Comprehensive Approach* e da sua aplicação no âmbito das operações de gestão de crises a desempenhar pela Aliança, assim como das Parcerias em que esta se insere. Na linha do estabelecido em Lisboa, os Aliados frizaram que (18) as experiências operacionais demonstraram que meios militares, embora essenciais, não são suficientes por si só para satisfazer os complexos desafios que hoje se colocam à segurança. Neste sentido, e de acordo com o definido, a Aliança anunciou que foi estabelecida uma capacidade civil de gestão de crises, tanto na sede da NATO como no *Allied Command Operations* (ACO).

Ao nível das Parcerias e com implicações para a gestão de crises, tal como estabelecido no Conceito Estratégico, foi salientada (§19, §20 e §21) a relevância e premência da cooperação com a ONU, com a UE e com a OSCE.

Assim, a larga rede de Parcerias da Aliança é vista como (§22) crucial para a promoção da paz e segurança internacionais. A aposta nestas Parcerias é encarada como vital para a construção de soluções para desafios comuns, no seguimento da determinação da Aliança em promover a segurança cooperativa como uma das suas tarefas fundamentais. Neste sentido, em Abril de 2011, em Reunião de Ministros dos Negócios Estrangeiros, a NATO aprovou a “*More Efficient and Flexible Partnership Policy*” que visa melhorar a eficácia das Parcerias da Aliança.

Quanto ao relacionamento com a Rússia, foi novamente considerada da (§36) maior importância estratégica, visto que contribui para a criação de um espaço comum de paz, de estabilidade e de segurança.

No que respeita à transformação e adaptação de capacidades, procurou assegurar que a Aliança continue (§55) a ter os recursos necessários para executar as suas tarefas fundamentais delineadas no recente Conceito Estratégico. Nesse sentido, os Aliados articularam conjuntamente com a Declaração da Cimeira, a *Chicago Defence Declaration* que aprovou o *Defence Package for the Chicago Summit*, um pacote de medidas de defesa com as indicações a seguir para atingir o objectivo traçado ao nível das forças e capacidades da Aliança para 2020.

## 9. O conceito de Gestão de Crises na NATO

### 9.1 Da Gestão de Crises

No que ao nosso objecto de estudo concerne, as alterações à forma como a NATO perspectivou a gestão de crises no seu seio, tiveram origem nas transformações sofridas pelo conceito de gestão de crises com o fim da Guerra Fria e, simultaneamente, em face da permanência da importância da acção colectiva.

Desde a sua criação em 1949 que a Aliança foi desenhada como organização de defesa colectiva, com base no Artigo 5 do Tratado de Washington que prevê a resposta colectiva em caso de agressão a um dos Aliados. Após a implosão da URSS e o fim do Pacto de Varsóvia, a NATO ficou sem o inimigo para o qual havia sido desenhada todavia, apesar de vozes que previam a sua dissolução, rapidamente a própria conjuntura encaminhou a Aliança para a sua transformação.

A NATO desenvolveu a sua estratégia de adaptação e, no que à gestão de crises diz respeito, a Aliança foi chamada a intervir num conjunto de crises. Estas intervenções tiveram repercussões nesta adaptação, gerando transformações nos objectivos estabelecidos pela Aliança que levaram ao desenvolvimento de capacidades para responder às designadas situações de crises *non-Article 5*.

Entre 1992 e 1995, a NATO tomou parte numa série de operações em apoio às Resoluções adoptadas pelo CSNU. A Aliança, liderou operações marítimas e aéreas, aplicou embargos e manteve uma *no-flight zone* sobre a Bósnia-Herzegovina, até que o escalar da crise levaria à intervenção militar da Aliança no território. Assim, em 1995, na Bósnia-Herzegovina as forças da NATO foram usadas como um instrumento militar para fazer cumprir a Resolução do CSNU, na implementação dos aspectos militares dos Acordos de Dayton, tomando parte nas operações de gestão de crises de *peace-support* e, em 1999, no Kosovo, as forças da NATO foram usadas para deter as forças Sérvias e, posteriormente, apoiar a implementação da Resolução 1199 do CSNU.

Estes desenvolvimentos levariam a que o Conceito Estratégico da Aliança adoptado em 1999 identificasse a gestão de crises como uma das tarefas fundamentais, no sentido da prevenção e da gestão de crises, incluindo as designadas *crisis response operations*.

A NATO havia consolidado o seu conhecimento e experiência no campo da gestão de crises e, neste âmbito, construiu e planeou capacidades e processos para resposta a diferentes tipos de crises. Assim a Aliança considerou que, caso a caso, decidiria a sua participação e



intervenção, tendo ainda em conta a cooperação com outros parceiros ou organizações, numa lógica crescente de aplicação da *Comprehensive Approach* à gestão de crises.

Neste sentido, e para cumprir este propósito, a NATO teria que combinar eficazmente os procedimentos de consulta, os acordos de gestão de crises, as capacidades militares e a preparação do planeamento civil de emergência<sup>175</sup>.

De acordo com o *NATO Handbook*<sup>176</sup>, no que respeita às crises e à resposta a crises, é afirmado que, tendo em conta que uma crise pode ser de natureza política, militar e ou humanitária, podendo ser causada por disputas políticas, conflitos armados ou políticos, incidentes tecnológicos ou desastres naturais, a gestão de crises pode envolver tanto meios militares como meios não militares visto que esta se centra nos diferentes instrumentos para lidar com as diferentes crises. Ou seja, dado que uma crise pode ser de natureza variada e que a gestão de crises ultrapassa o espectro militar, a Aliança procura envolver variados meios, bem como delinear programas e operações de forma conjunta entre membros e parceiros para que, em caso de necessidade, uma operação seja desencadeada com a maior celeridade possível.

Assim, tanto no campo da prevenção de crises como da gestão de crises, a resposta será tão ou mais robusta dependendo da natureza da crise e o potencial de escalada da crise. Isto tendo em conta que o objectivo último é evitar a guerra, não permitindo que as hostilidades e a tensão alcancem níveis irreversíveis.

No seio da NATO, no que respeita a estes diferentes tipos de resposta consoante a natureza das crises, existem duas categorias de operações. Por um lado, as que se enquadram no pilar da defesa colectiva, as designadas *Operações Artigo 5* e, por outro, as que se encontram fora deste âmbito, como já houve oportunidade de referir anteriormente. Nesta segunda categoria, inserem-se as restantes operações de resposta a crises conduzidas fora do âmbito do Artigo 5, as designadas *non-Article 5 operations*. Neste leque são incluídas as *peace support operations*, que incluem “conflict prevention, peacekeeping, peace enforcement measures, peace-making, peace-building, preventive deployment and humanitarian operations”<sup>177</sup>, que incluem as operações de resposta a desastres naturais, humanitários e tecnológicos.

Porém, a Aliança não delineou um entendimento próprio em matéria de crises, uma conceptualização específica, referindo-se oficialmente apenas aos diferentes tipos e natureza das crises, assim como às suas diferentes causas. No *Generic Crisis Management Handbook*

---

<sup>175</sup> Cfr. NATO HANDBOOK (2006), Public Diplomacy Division, Brussels, p.43.

<sup>176</sup> Idem, pp.44-45.

<sup>177</sup> Idem, *ibidem* p.45.

da NATO são esboçadas algumas linhas, referindo-se que a crise pode ser entendida como uma situação nacional ou internacional em que há uma ameaça a valores, interesses ou objectivos prioritários das partes envolvidas<sup>178</sup> mas, não tendo nenhuma definição oficial aprovada, é permitido ao NAC alguma flexibilidade na decisão de participação, gestão e de planeamento das intervenções

Ainda sobre a gestão de crises, a Aliança tem gizadas algumas linhas sobre o conceito no *NATO Glossary of Terms and Definitions* (AAP-6, 2012)<sup>179</sup> onde a gestão de crise é definida de forma clássica como “o conjunto de acções coordenadas tomadas para minimizar as crises, evitar o seu agravamento para um conflito armado e conter eventuais hostilidades”<sup>180</sup>.

Para responder às diferentes crises, a Aliança foi desenhando um conjunto de documentos com linhas de apoio para fornecer bases oficiais de orientação para preparação dos processos de gestão de crises num leque abrangente de situações que são integradas dentro das *non-article 5 Operations*.

Assim, em 2010, o âmbito da *Allied Joint Doctrine* (AJP-01(D) ), tendo em conta que a gestão de crises havia sido incorporada como tarefa fundamental da Aliança no Conceito Estratégico de 1999, e tendo por base os atentados terroristas sofridos por alguns Estados membros, em concordância com o princípio basilar de defesa colectiva, de paz e de estabilidade, a Aliança desenvolveu “*crisis management arrangements, military capabilities, and civil emergency planning procedures*”<sup>181</sup> (0410), sendo também aprovado o desenvolvimento do *NATO Crisis Response System* (NCRS) e do *Civil Emergency Planning* (CEP) para o apoio a operações de contingência em caso de emergências civis ou outros desastres (0412). Desta forma, a NATO poderia apoiar operações de *peacekeeping* e outro tipo de operações, caso a caso, sob autoridade do CSNU ou da OSCE, operações essas que poderiam incluir a utilização dos recursos e *expertise* da Aliança (0411)<sup>182</sup>.

Neste âmbito, de acordo com o documento, o propósito do NCRS seria proporcionar a preparação e apoio necessários em situações de prevenção de crise e de conflitos e em situações de gestão de crises, quer no âmbito das *operações Artigo 5*, quer no âmbito das *non-*

---

<sup>178</sup> Cfr. KRIENDLER, John, *Generic Crisis Management Handbook*, Brussels: NATO Council Operations and Exercise Committee / National Crisis Management Structures and Procedures, 1999.

<sup>179</sup> Cfr. NATO Glossary of Terms and Definitions (AAP-6, 2012). Disponível em <http://standard.mod.bg/pls/mstd/f?p=600:1:1377599712214222>. Consultado a 23/05/2012.

<sup>180</sup> NATO Glossary of Terms and Definitions (AAP-6, 2012), p. 2-C-18. T. do A.

<sup>181</sup> Allied Joint Doctrine – AJP-01(D), Section II - The NATO Crisis Response System, NATO's Approach to Crisis Management, p. 4-3, 0410. Disponível em <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/C45D7AE8-ED47-40D3-8018-767DA039C26A/0/AJP01D.pdf>. Consultado a 24/05/2012.

<sup>182</sup> Cfr. Allied Joint Doctrine – AJP-01(D), Section II - The NATO Crisis Response System, NATO's Approach to Crisis Management, p. 4-3, 0410, 0411 e 0412. Disponível em <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/C45D7AE8-ED47-40D3-8018-767DA039C26A/0/AJP01D.pdf>. Consultado a 24/05/2012.

*Atricle 5 operations* (0413)<sup>183</sup>. Ou seja, o Sistema era concebido como enquadramento não só para gestão de crises mas também para a prevenção de crises para que a Aliança pudesse estar preparada para intervir, como referido, caso a caso, de acordo com um planeamento prévio que lhe permite agir de acordo com lições compiladas e com as práticas que são consideradas adequadas para lidar com a especificidade de cada crise, em qualquer um dos tipos de operações atrás referidas.

Assim, no que refere aos componentes do NCRS, foram estabelecidas as linhas do *NATO Crisis Response System Manual* (NCRSM) cujo objectivo seria “*to provide a compendium of the NCRS components and to describe, in detail, the procedures for their use in times of crisis*”<sup>184</sup>. Assim, de acordo com o documento, o NCRSM também serve como base para o desenvolvimento de sistemas nacionais análogos, que tendo por base essa compilação de procedimentos, obedeceriam a uma mesma linha orientadora.

Desta forma o NCRS foi desenhado a partir de cinco componentes complementares, a citar:

- “a. Preventive Options.
- b. Crisis Response Measures.
- c. Counter Surprise.
- d. NATO Security Alert States.
- e. Counter Aggression (0414)”<sup>185</sup>.

Ao nível do processo de gestão de crises, o documento salienta que no surgimento de uma crise, o processo de gestão de crises desenvolvido na NATO consiste num conjunto de fases que, de acordo com o documento, estão geralmente em consonância com o ciclo de uma crise. Assim, são indicadas seis fases:

- “Phase 1. Indications and Warning (I&W) of a potential or actual crisis.
- Phase 2. Assessment of the developing, or reassessment of an ongoing crisis situation, and of its potential or actual implications for Alliance security.
- Phase 3. Development of recommended response options to support NAC decision making throughout the crisis.

---

<sup>183</sup> Allied Joint Doctrine – AJP-01(D), Section II - The NATO Crisis Response System, NATO's Components of the NATO Crisis Response System, p. 4-4, 0413. Disponível em <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/C45D7AE8-ED47-40D3-8018-767DA039C26A/0/AJP01D.pdf>. Consultado a 24/05/2012.

<sup>184</sup> Allied Joint Doctrine – AJP-01(D), Section II - The NATO Crisis Response System, NATO's Components of the NATO Crisis Response System, p. 4-4, 0414. Disponível em <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/C45D7AE8-ED47-40D3-8018-767DA039C26A/0/AJP01D.pdf>. Consultado a 24/05/2012.

<sup>185</sup> Idem.

Phase 4. Planning.

Phase 5. Execution of Council decisions and directives.

Phase 6. Transition and Termination of NATO's Crisis Management Role"<sup>186</sup>

Ou seja, o processo desenhado pela Aliança tem início com a advertência sobre uma potencial crise ou uma crise em desenvolvimento, situações que levam a avaliação do desenvolvimento de uma situação de crise e das suas implicações potenciais ou reais para a segurança da Aliança. Após esta análise, é esperado que sejam fornecidas ao NAC recomendações sobre as opções de resposta para que este possa decidir sobre o tipo de intervenção a levar a cabo e estabelecer o seu planeamento. Segue-se uma fase de execução das decisões e directrizes tomadas que, culminando com sucesso no fim da crise em questão, proporcionará o processo de transição e de conclusão da tarefa de gestão de crises por parte da Aliança.

Também em 2010, na *Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operations* (AJP-3.4(A) ) foram estabelecidos os princípios fundamentais e os tipos de operações consideradas *non-article 5*, sendo salientados pontos relevantes para a condução destas operações.

O documento descreve as *Non-Article 5 Crisis Response Operations* (NA5CRO) como "*multifunctional operations that encompass those political, military, and civil activities, initiated and executed in accordance with international law, including international humanitarian law, contributing to conflict prevention and resolution and crisis management, or serve humanitarian purposes, in the pursuit of declared Alliance objectives*"<sup>187</sup>.

Nesta descrição há que salientar a tripla componente política, militar e civil que será um ponto fundamental no desenvolvimento do conceito de gestão de crises, entendido de entre os contributos deste triângulo e que abarca uma grande diversidade de operações (pelo menos em equação).

No que respeita ao tipo de operações que são consideradas como NA5CRO, o documento inclui: "*Peace Support, Counter Irregular Activities, Support to Civil Authorities, Search and Rescue, Non-Combatant Evacuation, Extraction, Sanctions and Embargoes,*

---

<sup>186</sup> Allied Joint Doctrine AJP-01(D), December 2010, Section II - The NATO Crisis Response System, NATO's Crisis Management Process pp. 4-5, 0419 a) - f).

<sup>187</sup> Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operations (AJP-3.4(A) ), p. xi, 0002.

*Freedom of Navigation and Overflight*<sup>188</sup>, ou seja, um leque bastante alargado de operações que implicam a necessidade de diferentes capacidades para o seu desempenho.

Neste sentido, o documento é bem explícito quando estabelece a missão das NA5CRO:

“The Alliance’s military mission of NA5CRO is focused on contributing to effective crises management when there appears to be no direct threat to NATO nations or territories that otherwise would clearly fall under Article 5 “collective defense”. NA5CRO are a major part of the Alliance’s contribution to effective crisis management. NA5CRO are intended to respond to such crises in a timely and coordinated manner where these crises could either affect the security of NATO nations, or threaten stability and lead to conflict on the periphery of the Alliance. NA5CRO encompass the Alliance’s conduct of and participation in the full range of operations as directed by the North Atlantic Council (NAC). Also, NA5CRO may be conducted by NATO in any part of the world, as opposed to the specific Euro-Atlantic area defined for article 5 operations; this implies that NA5CRO may have an expeditionary nature”<sup>189</sup>.

Nesta base, do ponto de vista militar, a missão das NA5CRO é focada na eficácia da gestão de crises, quer esta afecte a segurança dos Aliados quer a estabilidade na periferia da Aliança. Neste sentido, também as NA5CRO são encaradas, tal como as operações no âmbito do Artigo 5, como operações com carácter expedicionário que a Aliança desempenhará, caso a caso, dentro do tipo de operações estipuladas.

Tendo por base o Conceito Estratégico de 1999 e os referidos documentos oficiais, o conceito de gestão de crises passou a incluir a fase efectiva de gestão de crises como também a prevenção das mesmas. Todavia, dadas as necessárias adaptações e respostas no caso da intervenção no Afeganistão, nomeadamente com o estabelecimento das *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), a Aliança sentiu a necessidade de formalizar estas lições que, começando a ser incorporadas na Cimeira de Riga de 2006, culminariam na completa inserção no Conceito Estratégico de 2010. Assim, para além da gestão de crises ser enquadrada como uma das três tarefas fundamentais da Aliança, o conceito de gestão de crises passou a incluir também a fase pós-crise.

O elemento central desta expansão do conceito é a incorporação do pós-crise na conceptualização, o que implica a inserção não só de instrumentos militares mas também de

---

<sup>188</sup> Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operations (AJP-3.4(A) ), pp. 3-1 a 3-16.

<sup>189</sup> Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operations (AJP-3.4(A) ), pp. 1-1, 0101 a.

instrumentos civis a serem envolvidos na implementação desta fase, assim como na questão do desenvolvimento destas capacidades por parte da Aliança.

**Quadro F | Gestão de Crises – Fases de Intervenção**



Assim, com o Conceito Estratégico de 2010, o conceito de gestão de crises foi alargado, sendo previsto o envolvimento da Aliança em todas as fases de uma crise o que obriga a equacionar de um maior leque de instrumentos necessários dado que, para além da especificidade da crise no que respeita à sua natureza, ela é-o também no que respeita à intervenção nas diferentes fases.

Assim, diferentes tipos de operações poderão ser planeadas e desempenhadas em todo o espectro da gestão de crises, desde as *operações Article 5* às CROs, que englobam todas as *non-Article 5 operations*, nas três fases de uma crise, acima representadas no Quadro G.

## **9.2 Da Gestão de Crises e da *Comprehensive Approach***

Como referido, o actual Conceito Estratégico inclui, como tarefas fundamentais, a defesa colectiva, a gestão de crises a segurança cooperativa. Assim, o ele assume, por um lado, o compromisso com a gestão de crises, especificamente ao longo de todo o espectro da crise, desde a prevenção, à gestão e até à posterior estabilização. Por outro lado, ele assume a segurança cooperativa como tarefa através do estabelecimento de uma rede de parcerias a nível global.

Como referimos, a concepção do conceito de *comprehensive approach* resultou, inicialmente, da experiência da NATO no Kosovo. No Kosovo verificou-se a necessidade

temporária do envolvimento da Aliança em tarefas do espectro civil que incluíram, como salienta Niels Henrik Hedegaard, “*law and order, governance and humanitarian assistance that would be scaled back as the security situation improved, allowing civilian actors to move into theatre and take over*”<sup>190</sup>. Ou seja, à ONU caberia a coordenação dos esforços conjuntos e o *state building* do Kosovo, as ONGs proporcionariam a assistência humanitária e o apoio à reconstrução, cabendo à NATO a componente securitária da missão.

Com base no sucesso desta divisão de responsabilidades, esperou-se a replicação do modelo no Afeganistão. Todavia, num teatro de contra-insurreição, os níveis de segurança não foram suficientes para que outros actores relevantes permanecessem no terreno, gerando um vácuo na dimensão civil da estabilização do país. Como consequência, a Aliança viu-se impelida a ultrapassar a sua acção tradicional e englobar medidas de assistência humanitária, de reconstrução e de desenvolvimento. Muitos dos desenvolvimentos no Afeganistão, no âmbito da *comprehensive approach* resultaram, assim, da necessidade de resolver problemas concretos com os quais as forças se depararam no terreno.

Por outro lado, há que salientar que, ao nível das *Crisis Response Operations* (CROs), a NATO já havia desenvolvido actividades de índole humanitária e no campo da reconstrução. Ao nível da *Civil-Military Co-operation* (CIMIC), apesar de se tratar de cooperação civil-militar, não havendo ingerência de nenhuma das dimensões na outra, a CIMIC deve ser entendida como um dos elementos da *comprehensive approach* que contribui, inevitavelmente, para o *nation building*<sup>191</sup>. Considerando que grande parte do seu trabalho da CIMIC se centra no contacto e na aceitação por parte dos actores civis e autoridades locais da presença militar no terreno, esta interacção e este entendimento tornam-se numa peça fundamental para a estabilização e segurança necessárias para a prossecução das tarefas de desenvolvimento e reconstrução em causa.

Neste sentido, a Aliança criou centros que, por um lado compilam a informação fruto da aprendizagem no terreno e, por outro, permitem avaliações e estudos com reflexo em missões vindouras. Assim, em 2002, a NATO proporcionou a criação do *Joint Analysis and Lessons Learned Centre* (JALLC) e, em 2005, fruto do já existente *Group North HQ* (CGN HQ), a Aliança formalizou o estabelecimento do *Civil-Military Co-operation Centre of Excellence* (CCOE).

O CCOE será assim responsável por aconselhamento e formação e, por seu turno, o JALLC, enquanto parte do *NATO's Transformation Command* (ACT), será responsável pelo

---

<sup>190</sup> HEDEGAARD, Niels Henrik, *Op. Cit.*, nota nº158, p. 76.

<sup>191</sup> Cfr. ROLLINS, J.W., “Civil-Military Cooperation (CIMIC) in Crisis Response Operations: The Implications for NATO”, *International Peacekeeping*, Vol. 8, No. 1, Spring 2001, Frank Cass, London, 2001, p. 123.

desenvolvimento de bases de dados dos peritos civis disponíveis para aconselhamento em operações de gestão de crises. Para autores como Niels Henrik Hedegaard, estes peritos são fundamentais, devendo a Aliança apostar na identificação e formação destes profissionais<sup>192</sup> que contribuirão com a sua experiência e reflexão para o sucesso das operações de gestão de crises que a Aliança assuma.

Assim, a experiência adquirida com a SFOR, a IFOR e, especialmente, com a ISAF levaram à sustentação deste entendimento sobre a necessidade da NATO desenvolver, por um lado, as suas capacidades no domínio da gestão de crises e, por outro, aproveitar as suas redes de parcerias, com as suas diferentes especificidades, para servir como elo, quando necessário, em casos de ameaças consideradas comuns e com alcance global.

O caso específico do Afeganistão, como refere Trine Flockhart, fez com o Conceito Estratégico se centrasse na capacidade de aprendizagem da Aliança para que, no futuro, no que concerne ao desenvolvimento de operações de gestão de crises, seja desenvolvida uma *comprehensive approach* e uma melhor coordenação de esforços de todos os actores internacionais relevantes, especialmente com a ONU e a UE<sup>193</sup>. Se, por um lado, o Conceito Estratégico estabelece como tarefa fundamental a gestão de crises, por outro, estabelece também a segurança cooperativa, fruto desta aprendizagem que permitiu identificar a necessidade de um reforço da cooperação internacional em cenários de gestão de crises.

Neste sentido, se a complexidade das questões que a gestão de crises envolve realça a necessidade de uma *comprehensive approach* que englobe as dimensões política, militar e civil, a par da capacidade militar, a Aliança anunciou, no entanto, o desenvolvimento de uma modesta capacidade civil. Esta capacidade é assim encarada como um elemento potenciador da interacção com os restantes parceiros e como base para a Aliança desenvolver este tipo de missões quando o ambiente securitário não permite que os restantes actores e parceiros relevantes permaneçam no terreno.

Assim, a NATO pretende desenvolver capacidades de planeamento, condução e coordenação civis e militares, podendo fazer uso de todos os instrumentos numa gestão de crises. No desenvolvimento deste intuito e fruto das exigências no terreno, em sede de reunião de Ministros da Defesa, em 2011, foi decidida a criação da *NATO Rule of Law Field Support Mission*, que seria mais um componente civil a somar à estrutura da ISAF.

---

<sup>192</sup> Cfr. HEDEGAARD, Niels Henrik, *Op. Cit.*, nota nº158, p. 80.

<sup>193</sup> Cfr. FLOCKHART, Trine, *Op. Cit.*, nº 85, pp. 21-22.



O leque de ameaças aumentou e a noção de segurança evoluiu. Neste sentido, tem-se sublinhado que nenhuma organização pode lidar com os novos desafios sozinha. O complexo ambiente securitário exige uma variedade de instrumentos e, conseqüentemente uma interdependência que se consubstancia no conceito de *comprehensive approach*. Mas este conceito engloba desafios e, segundo J.W.Rollins, “*if we accept this level of involvement as inevitable, how far should it go and what are the procedures that should govern it?*”<sup>194</sup>. Ou seja, segundo o autor, a questão centra-se na percepção das implicações das novas missões.

Também o antigo Ministro Finlandês dos Negócios Estrangeiros, Alexander Stubb, identificou no Seminário “Comprehensive Approach to Crisis Management” um conjunto de preocupações colocadas pela *comprehensive approach*. Identificou então três desafios “1) *the organisational challenges – how to strengthen coordination and cooperation between various international organisations and NGOs*, 2) *the functional challenge – how to make best use of various efforts by civilian and military crisis management, development cooperation, humanitarian aid and political efforts*, and 3) *the challenge of and local ownership – how to build a better link between international efforts and local actors, and reinforce the local ownership which is the key to a successful transition*”<sup>195</sup>.

A NATO giza a *comprehensive approach* enquanto quadro e esforço colectivos, envolvendo todos os actores relevantes no espectro da gestão de crises e na segurança cooperativa mas os seus limites não foram ainda estabelecidos. Assim, a NATO procura afirmar que não pretende extrair responsabilidades e competências de outros actores, identificando no seu recente Conceito Estratégico que, organizações como a ONU, UE, ONGs e autoridades locais, são elementos chave e possuidores de competências e experiência na dimensão civil e na componente da reconstrução pós-crisis. Todavia, a Aliança salienta a importância da cooperação entre estes actores e a NATO, numa lógica de coordenação de capacidades civis, políticas e militares, fundamentais em todas as fases da gestão de crises.

Neste sentido, a Aliança desenvolveu, em 2010, um conjunto de directivas, doutrinas e estruturas que lhe permitirão integrar aspectos não-militares no seu planeamento e facilitar a cooperação com outros actores<sup>196</sup>. Referimo-nos ao *Effects Based Approach to Operations* (EBAO), ao *Comprehensive Operational Planning Directive*, à *NATO’s Counterinsurgency Doctrine* (COIN) e ao *Civilian Advisor Concept* (CIVAD).

---

<sup>194</sup> ROLLINS, J.W., *Op. Cit.*, nota nº191, p. 124.

<sup>195</sup> “Highlights of the Seminar in Helsinki”, 4 March, Comprehensive Approach to Crisis Management. Disponível em [http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/highlights\\_of\\_the\\_strategic\\_concept\\_seminar\\_helsinki.pdf](http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/highlights_of_the_strategic_concept_seminar_helsinki.pdf) Consultado a 07/11/2012.

<sup>196</sup> HEDEGAARD, Niels Henrik, *Op. Cit.*, nota nº158, p. 84.

Em conclusão, a NATO assumiu no Conceito Estratégico de 2010 o estabelecimento de uma modesta capacidade civil de gestão de crises. Apesar de não ser definida a extensão da acção desta capacidade, tendo em conta a experiência no Afeganistão, a importância concedida à segurança cooperativa, bem como à aplicação de uma *comprehensive approach* sempre que possível, poder-se-á adivinhar que a extensão da acção desta capacidade estará directamente relacionada com os diferentes níveis de interacção e de cooperação que sejam alcançados com os diferentes actores considerados relevantes na gestão de crises futuras.

Ou seja, a capacidade civil de gestão de crises será reforçada caso não se verifique a presença destes actores no terreno, tal como aconteceu no Afeganistão. Neste caso específico, este facto levou a que a Aliança aprofundasse a integração do planeamento civil e militar em todo o espectro da gestão de crises e reforçasse a formação e treino das suas forças neste sentido. Estas estruturas e procedimentos estabelecidos são válidos e activos no Afeganistão. Todavia, o intuito da Aliança em futuros cenários de gestão de crises parece apontar no sentido da aposta em cooperação entre os actores internacionais, para que não haja duplicação de esforços e também para que as entidades locais cooperem com as forças no terreno e se sintam integradas e parte do processo.

Como salienta Paul Cornish, este é um momento de grande importância em que a Aliança pode, segundo o autor, estruturar o debate de segurança transatlântica em seu favor, demonstrando que “*a transformed NATO can meet the challenges of twenty-first-century security, and to prove NATO to be both military and politically indispensable*”<sup>197</sup>.

---

<sup>197</sup> CORNISH, Paul, “NATO: The Practice and Politics of Transformation”, *International Affairs*, vol. 80, no. 1, January 2004, p.65.

## Conclusão

Para fazer face às alterações securitárias que se foram verificando ao longo dos últimos anos do século XX e início do século XXI, a NATO foi sofrendo processos de transformação, substituindo antigas percepções por conceitos mais abrangentes de segurança como fomos discutindo ao longo da presente dissertação. Neste sentido, pode-se considerar que a NATO teve uma surpreendente e criativa capacidade de transformação depois da Guerra Fria, na medida em que a inclusão do conceito de gestão civil de crises obedeceu a critérios de resposta a necessidades, por um lado mas, também, à criação de condições para a sua própria sobrevivência.

Os Conceitos Estratégicos desenvolvidos pela Aliança procuraram responder a alterações no ambiente securitário e, apesar de incorporarem as decisões adoptadas em Cimeiras da Aliança, foram repetidamente sendo postos em causa por novas mudanças imprevisíveis.

As transformações iniciadas no fim da Guerra Fria representaram o início da aproximação da Aliança a uma lógica securitária mais abrangente. Se até então a Aliança assumira uma postura defensiva e reactiva para com um adversário claramente definido, o pós-Guerra Fria e a Declaração de Londres em 1990 fazem com que a Aliança assuma uma postura mais activa de garante da segurança e estabilidade da Europa.

A transformação da Aliança ao longo da última década do século XX reflecte as reacções da Aliança às alterações registadas a nível internacional, de que são exemplo os Balcãs, os ataques de 11 de Setembro de 2001 e a intervenção no Afeganistão. Assim, pode-se considerar que a transformação da Aliança, neste período, foi caracterizada por uma política de porta aberta e, conseqüentemente, de alargamento da Aliança; por uma política de desenvolvimento de parcerias entre a Aliança e outros Estados; bem como por uma aposta no desenvolvimento de capacidades no âmbito da gestão de crises.

A Aliança Atlântica mantém hoje a sua razão de ser, permanecendo o principal garante da segurança transatlântica, com base no mesmo conjunto de princípios e valores partilhados que foram inicialmente estabelecidos. A Aliança redefiniu-se, recolocando prioridades mas reafirmando as suas tarefas e valores, que se mantiveram, apesar dos diferentes quadros de evolução que se registam nestes três Conceitos Estratégicos.

O Conceito Estratégico de 1991, foi adoptado na sequência da queda do Muro de Berlim e da implosão da ex-URSS. Este documento ajustou algumas das suas componentes essenciais e, prevendo futuras instabilidades na periferia da Aliança (onde se inclui a UE),

introduziu a temática da gestão de crises. Porém, introduziu-a de forma pouco vincada e demasiadamente baseada no diálogo e na cooperação como formas de prevenção e resolução. Ou seja, com pouca capacidade de influência efectiva.

Com as guerras balcânicas e a intervenção da NATO, os Aliados compreenderam a necessidade da formulação de um novo Conceito Estratégico. Este, que seria aprovado em 1999, transferiu a gestão de crises para o patamar das tarefas da Aliança, deixando-a num nível secundário ou complementar, quando comparada com as três *core tasks* então definidas (Segurança, Consulta, Dissuasão e Defesa). Não obstante, foi um passo fundamental na assumpção por parte da Aliança deste tipo de operações, consideradas *non-article 5 crisis response operations*.

Porém, alguns autores chamaram a atenção para o facto de estas operações poderem afectar a Aliança. David S. Yost referiu que elas poderiam criar controvérsia ao nível político entre os Aliados; iriam requerer capacidades, equipamentos, treino e uma estrutura de comando diferentes das então desenhadas e, por último, o autor considerava que as chamadas “*coalitions of willing*” poderiam ser mais difíceis de encontrar que anteriormente<sup>198</sup>.

A Aliança transformou-se num enquadramento para estabilização da Europa Central e de Leste, integrando a intervenção militar em crises *out of area*, missões expedicionárias que foram cimentando a relevância da Aliança. Como refere o Embaixador Manuel Fernandes Pereira, os Balcãs foram o primeiro teatro de operações onde a NATO actuou militarmente *out of area*, enquanto que a operação que a Aliança lidera hoje no Afeganistão é a sua primeira missão de manutenção de paz fora da Europa<sup>199</sup>.

Nunca se desenvolveram tantas operações e missões, sendo que estas deram uma grande visibilidade à Aliança. As ameaças exigem respostas com capacidades adequadas, o que demonstra a necessidade de cooperação e coordenação com recurso a capacidades militares e não militares. Neste quadro, a gestão de crises pode tornar-se chave de reinvenção da Aliança.

Com base nestas missões, a Aliança sofreu um processo de aprendizagem e é nessa base que se formularam as alterações expressas nos três Conceitos Estratégicos adoptados desde a implosão da URSS. No que respeita ao Conceito Estratégico de 2010, este revela que a NATO aprendeu no terreno que, em algumas situações de crise, a capacidade militar não chegar *per si* para a sua resolução e que a criação de uma capacidade civil própria concede à Aliança autonomia operacional para determinadas intervenções em que se encontre sozinha.

---

<sup>198</sup> YOST, David S., “The New NATO and Collective Security”, *Survival – The IJSS Quarterly*, Summer 1998, p.146.

<sup>199</sup> Cfr. PEREIRA, Manuel Fernandes, *Op. Cit.*, nota nº3, p.109.

Assim sendo, o foco centrou-se na necessidade de uma *comprehensive approach*, através da qual, os esforços políticos, civis e militares sejam coordenados. Considerando a necessidade da Aliança trabalhar com parceiros civis e com organizações relevantes neste campo, em 2010, a Aliança estabeleceu o desenvolvimento de uma pequena capacidade civil que se pretende que sirva como plataforma para interacção com os restantes parceiros.

Com a consagração desta capacidade civil no novo Conceito Estratégico, a implementação de uma *comprehensive approach* fica completa através da conjugação, na Aliança, das capacidades militar e civil. Como referia o Almirante Alexandre Reis Rodrigues, ainda no ano de 2006, a NATO e a UE, pretendendo ser exportadoras de segurança, não possuíam, só por si, todos os tipos de meios necessários, faltando à NATO meios que cobrissem a realização de operações de estabilização, de condução da crise, após a conclusão do conflito principal<sup>200</sup>. Segundo o mesmo autor, a NATO nunca conseguiria ser totalmente eficaz se não conseguisse desenvolver e integrar estas operações de reconstrução nas suas tarefas, como acabou por ser consagrado no actual Conceito Estratégico.

Por forma a sistematizar a análise, e considerando a questão central inicialmente enunciada, “Qual a importância atribuída à temática da gestão de crises no quadro NATO e as consequências daí decorrentes para a Nova Ordem Global Contemporânea?”, podemos confirmar o objectivo apresentado, concluindo que se verificou um aprofundamento da gestão de crises nos Conceitos Estratégicos da NATO.

O aumento da relevância da gestão de crises é visível quer no número de artigos que lhe são dedicados nos Conceitos Estratégicos aprovados, quer na relevância crescente que culmina, em 2010, com a consagração como tarefa fundamental da Aliança, a par da defesa colectiva e da segurança cooperativa.

A gestão de crises está presente, de forma cada vez mais visível, nos momentos de adaptação como chave da reinvenção da Aliança. Por um lado, como peça fundamental na intervenção no Afeganistão e, por outro, como base para a cooperação com outras organizações através da implementação de uma *comprehensive approach* como plataforma que triângule o espectro político, militar e civil.

Assim, confirmamos também que o aprofundamento da relevância atribuída à gestão de crises está intrinsecamente ligada ao contexto histórico e aos problemas securitários que emergiram nos períodos decorridos entre a adopção de cada Conceito Estratégico. Ou seja, a contextualização na qual as alterações decorreram torna-se fundamental para a compreensão da transformação da Aliança e para as adaptações no seu quadro de acção.

---

<sup>200</sup> Cfr. RODRIGUES, Alexandre, *Op. Cit.*, nota nº10, p.35.

Neste sentido, parece ter sido gerada uma capacidade que, se os Aliados assim o desejarem, permitirá influência efectiva da Aliança no “decision making” e no “decision taking” em todo o espectro de operações de gestão de crises a nível global.

As previsões antecipam uma intensificação dos cenários de crise e, com as alterações da natureza das intervenções, é previsível a necessidade das organizações (e, neste caso, da NATO) possuírem capacidade para responder a exigências neste campo. Como salienta o General Loureiro dos Santos, “a acção estratégica da NATO terá de ser de natureza abrangente, do tipo civil/militar”<sup>201</sup> e, neste sentido, a Aliança terá que possuir meios militares e civis para desempenhar as suas missões com sucesso, mantendo a sua credibilidade.

Porém, e dados os constrangimentos orçamentais e a obrigatoriedade de eficiência para assegurar a eficácia necessária em acções desta natureza, é fundamental uma complementaridade, recorrendo a parcerias e a uma melhor cooperação largando a distinção de área de actuação e *core business*, optando por apostar numa verdadeira *comprehensive approach*.

Apenas com o futuro desenvolvimento desta capacidade no quadro NATO se poderá concluir a via formalmente escolhida. Porém, primeiro com o conceito de *broad approach to security*, mais recentemente, com o conceito de *comprehensive approach*, e com o presente Conceito Estratégico, a Aliança espelha a sua experiência em operações *out of area* e demonstra a necessidade da condução de operações com carácter simultaneamente civil e militar. Por outro lado, o alargamento do Conceito obriga ainda a Aliança a questionar-se sobre o tipo de capacidades militares e sobre o tipo de instrumentos para gestão de crises que necessitará para desempenhar as diferentes tarefas.

Isto explica que exista uma ligação estreita entre esta abordagem e a relevância atribuída às parcerias no recente Conceito Estratégico, a qual é feita com vista a colaborar com outras organizações internacionais relevantes neste campo, para melhorar a aplicação dos seus instrumentos de gestão de crises num quadro de cooperação.

Ao nível das consequências decorrentes da importância atribuída à gestão de crises para a Nova Ordem Global Contemporânea, pode-se referir que a importância da NATO nessa ordem está, em última análise, na sua capacidade de se adaptar e de se transformar. Ou seja, enquanto actor e interveniente em cenários de crises, e dada a relevância atribuída à gestão de crises e à afirmação da possibilidade de intervenção num cenário de crise em todo o seu espectro, a NATO assume numa vertente funcional que, juntamente com o conceito de *comprehensive approach*, aposta na coordenação e cooperação com outros actores. Seguindo

---

<sup>201</sup> SANTOS, José Alberto Loureiro dos, *Op. Cit.*, nota nº11, p.40.

esta lógica, é possível que o padrão de acção da Aliança se paute pelo reforço da cooperação prática e pelo planeamento e coordenação da acção com outros actores. Como refere Henrik Hedegaard, *“NATO is therefore working to improve its ability to ‘plug and play’ with other actors. (...) NATO is not aiming to coordinate or direct to work of others. Only the UN or the local authorities could take up such a responsibility, NATO’s ambition is that the various instruments in the crisis management toolbox are used in a coordinated and effective way so as not to waste resources and, especially, to achieve results”*<sup>202</sup>.

Por outro lado, como ressalva Brzezinski, *“NATO has the experience, the institutions, and the means to eventually become the hub of a globe-spanning web of various regional cooperative-security undertakings among states with the growing power to act”*<sup>203</sup>. Assim, apesar de a NATO pretender assumir um papel central enquanto actor no campo da gestão de crises e, complementarmente, assumir um papel enquanto actor central na cooperação num mundo globalizado<sup>204</sup>, a Aliança deverá analisar meticulosamente as missões a assumir, dado que esta dimensão será provavelmente base de afirmação da Aliança durante o presente século. O papel da NATO na gestão de crises e a sua forma de actuação no terreno em ligação com outros actores poderá então transformar-se num delineador do compromisso civil e militar desta organização em diversos cenários.

Concluimos, assim, que permanecendo o principal garante da segurança atlântica, a crescente importância atribuída pela NATO à temática da Gestão de Crises nos três Conceitos Estratégicos analisados e, em particular, no actual Conceito, oficializam uma capacidade civil/militar de abrangência lata. Neste sentido, na Nova Ordem Global Contemporânea, em termos conceptuais, a Aliança criou uma base de sustentação e de legitimação que a prepara para eventuais intervenções em todas as fases de uma crise, com um leque abrangente de capacidades, que passa a incluir uma capacidade civil para gestão de crises. Desta forma, de acordo com os interesses que os Aliados estipulem, em futuras missões que a Aliança assuma, encontra-se reforçada, pelo menos em termos formais, a capacidade e a abrangência dessa mesma acção. Resta saber se, confrontada com a realidade concreta e as exigências dos “novos” desafios e ameaças, a vontade política se sobreporá ou não ao recorrente “imobilismo selectivo”.

---

<sup>202</sup> HEDEGAARD, Niels Henrik, *Op. Cit.*, nota nº158, p. 82.

<sup>203</sup> BRZEZINSKI, Zbigniew, *Op. Cit.*, nota nº155, p.20.

<sup>204</sup> NATO Secretary General discusses Summit, strategy and reform in Lisbon, 2 July 2010. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/SID-5605363-FB5AC1EC/natolive/news\\_64812.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-5605363-FB5AC1EC/natolive/news_64812.htm). Consultado a 27/07/2011.

## Bibliografia

### 1. Monografias e Artigos em Livros, Revistas Científicas ou Enciclopédias

Balão, Sandra M. R. (2011). *A Matriz do Poder – Uma Visão Analítica da Globalização e da Anti-Globalização no Mundo Contemporâneo*. 1ª Edição, MGI, Lisboa.

Berdal, Mats Berdal and Ucko, David (2009). NATO at 60. *Survival: Global Politics and Strategy*, Volume 51, Issue 2, 55-76.

Bessa, António Marques (1993). *Quem Governa? Uma Análise Histórico-Política do Tema da Elite*. 1ª Edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.

Bessa, António Marques (1996). *A arte de Governar – Ensaio sobre a classe dirigente e Fórmula Política*. 2ª Edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.

Bispo, António de Jesus (1994). A Génese e a Condução das Crises. *Nação e Defesa*, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, Ano 19, Nº 72, 97-135.

Borawski, John (2000). NATO Beyond 2000: A New Flashpoint for European Security. *European Security*, Vol.9, No.2, 1-12.

Braillard, Philippe (1990). *Teoria das Relações Internacionais*. 1ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Brecher, Michael (1979). State Behaviour in International Crisis. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 23, No. 3, 446–80.

Brecher, Michael (1993). *Crises in world politics: Theory and Reality*, Pergamon Press, Oxford.

Brecher, Michael, and Wilkenfield, Jonathon (1997). *A Study of Crisis*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

Brzezinski, Zbigniew (2009). An Agenda for NATO. *Foreign Affairs*, Vol. 88, No.5, 1-13.



Buzan, Barry, Waever, Ole and Wilde, Jaap de (1998). *Security: A New Framework For Analysis*, London/Colorado, Lynne Rienner Publishers.

Calha, Júlio Miranda (2009). A Aliança Atlântica, a Comunidade Internacional e o Novo Conceito Estratégico da NATO. *Nação e Defesa*, nº 123-4ª série, IDN, 87-94.

Carpenter, Ted Galen (2000). NATO's New Strategic Concept: Coherent Blueprint or Conceptual Muddle?. *Journal of Strategic Studies*, 23:3, 7-28, 2000, 7-28.

Cornish, Paul (2004). NATO: The Practice and Politics of Transformation. *International Affairs*, vol. 80, no. 1, 63-74.

Daehnhardt, Patrícia (2010). O Novo Conceito Estratégico da NATO: as Relações com a EU. *Nação e Defesa*, nº126-5ª série, IDN, 93-120.

Dias, Carlos Mendes (2011). Conceitos, Modelo de Análise de Dinâmicas Regionais e CPLP. *Geopolítica*, nº4, Novembro 2011, pp. 67-112.

*Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa*, Vol.1, Verbo, 2001.

Dougherty, James E., Pfaltzgraff, JR., Robert L. (2001), *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, 5<sup>th</sup> ed., New York, Longman.

Dufour, Jean-Louis (1996). *Les Crises Internationales de Pékin (1900) à Sarajevo (1995)*. Éditions Complexe, Psris.

Dunay, Pál (2002). NATO's Out of Area Problem: Past, Present and Future. In Hensel, Howard M. (ed.) *The United States and Europe: Policy Imperatives in a Globalizing World*, Chapter 15, Global Interdisciplinary Studies Series, Aldershot, Ashgate, 79-98.

Evans, Graham and Newnham, Jeffrey (1998). "Crisis", *Dictionary of International Relations*, Penguin Books, London, pp.101-102.

Evans, Graham and Newnham, Jeffrey (1998). "Crisis Management", *Dictionary of International Relations*, Penguin Books, London, pp. 104-106.

Flockhart, Trine, *After the Strategic Concept: Towards a NATO Version 3.0*, DIIS Report 2011:06, Copenhagen, 2011.

Freedman, Lawrence (1991), Order and Disorder in the New World. *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 1, America and the World 1991/92, p.20-37.

Frei, Daniel (ed.) (1982), *Managing International Crisis*, Beverly Hills, Sage.

Fukuyama, Francis (1992). *The End of History and the Last Man*. Avon Books, New York.

Gärtner, Heinz (1998). European Security, NATO and the Transatlantic Link: Crisis Management. *European Security*, Volume 7, Issue 3, 1-13.

Gaspar, Carlos (2010). O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica. *Nação e Defesa*, nº126-5ª série, IDN, 9-36.

Gomes, Fernando Melo (2009). A Marinha e a sua Participação nas Missões Internacionais da NATO. *Nação e Defesa*, nº 123-4ª série, IDN, 51-62.

Graça, Pedro Borges (2005). *A Construção da Nação em África*. 1ª Edição, Almedina, Lisboa.

Haglund, David G. (1999). NATO's Expansion and European Security After the Washington Summit - What Next?. *European Security*, Volume 8, Issue 1, 1-15.

Hedegaard, Niels Henrik (2011). NATO's Institutional Environment: the New Strategic Concept Endorses the Comprehensive Approach. In *NATO's New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*, Jens Ringsmose and Sten Rynning (eds.), DIIS Report 2011:02, Copenhagen, 75-82.

Hermann, Charles F. (1969). *Crisis in Foreign Policy: A Simulation Analysis*, Publ. for Center of International Studies, Princeton University, Bobbs-Merrill Company.

Hermann, Charles F., (1989). On International Crises and National Security. In Kolodziej, Edward A. and MORGAN, Patrick (Eds.) *International Security and Arms Control*, Greenwood Press, Westport, Conn.

Holsti, O. R. (1980). Historians, Social Scientists and Crisis Management. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 24, n°4, 665-682.

Hough, Peter (2004). *Understanding Global Security*, London, Routledge.

Huntington, Samuel (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.

Hyde-Price, Adrian, NATO's Political Transformation and International Order. In *NATO's New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*, Jens Ringsmose and Sten Rynning (eds.), DIIS Report 2011:02, Copenhagen, p.45-54.

Isenberg, Alan L. (2002). Last Chace: A Roadmap for NATO Revitalization. *Orbis*, Vol. 46, No. 4, Fall 2002, Foreign Policy Research Institute, 641–659.

Kanet, Roger E. and Ibryamova, Nouray V. (2002). NATO, the European Union and European Security. In Howard M. Hensel (ed.) *The United States and Europe: Policy Imperatives in a Globalizing World*, Chapter 4, Global Interdisciplinary Studies Series, Aldershot, Ashgate, 99-122.

Kaufman, Joyce P. (2002). NATO After the Cold War. In Hensel, Howard M. (ed.) *The United States and Europe: Policy Imperatives in a Globalizing World*, Chapter 3, Global Interdisciplinary Studies Series, Aldershot, Ashgate, 79-98.

Kay, Sean (1997). The 'New NATO' and the Enlargement Process. *European Security*, Volume 6, Issue 4, 1-16.

Kay, Sean (1998), *Nato and the Future of European Security*, Rowman & Littlefield Publishers, August.

Keohane, Robert O., Nye, Joseph and Hoffmann, Standley (eds.) (1993). *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge, MA, Yale UP.

Krieger, Heike (2007). Common European Defence: Competition or Compatibility with NATO?. In TRYBUS, Martin and WHITE, Nigel (Eds.), *European Security Law*, Oxford, 100-183.

Lara, António de Sousa (2005). *Ciência Política. Estudo da Ordem e da Subversão*. 3ª Edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Política, Lisboa.

Lara, António de Sousa (coord.) (2013). *A crise e o Futuro*. 1ª Edição, Pedro Ferreira – Artes Gráficas, Lisboa.

Lebow, Ned and Stein, Janice Gross (1995). Deterrence and the Cold War. *Political Science Quarterly*, 10:2, 157-181.

Lindley-French, Julian (2006). The Capability–Capacity Crunch: NATO's New Capacities for Intervention. *European Security*, Volume 15, Issue 3, 259-280.

Lord, Carnes (1998). *Crisis Management: A Primer*, Washington DC: Institute for Advanced Strategic and Political Studies.

Maltez, José Adelino (1996). *Princípios de Ciência Política – Introdução à Teoria Política*, 2.ª Edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.

Marrone, Alessandro (2011). The Equilibrium of the 2010 NATO Strategic Concept. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Volume 46, Issue 3, 93-111.

Mattelaer, Alexander (2011). How Afghanistan has Strengthened NATO. *Survival*, vol.53, n0.6, 132-133.

Mcclelland, Charles (1995). Crisis Threat in the International Setting: Some Relational Concepts. Threat Recognition and Analysis Project.

Michaels, Jeffrey H. (2011). NATO After Libya. *The RUSI Journal*, Volume 156, Issue 6, 56-61.

MILLER, Lynn H. (1998). *Global Order. Values and Power in International Politics*. 4th Edition, Westview Press, USA-UK.

- Moore, R.R. (2002): European security - NATO's Mission for the New Millennium: A Value-Based Approach to Building Security. *Contemporary Security Policy*, Volume 23, Issue 1, 1-34.
- MOREIRA, Adriano (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. 4ª Edição, Almedina, Lisboa.
- Moreira, Carlos Diogo (1994). *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*. 1ª Edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- Moreira, Carlos Diogo (2007). *Teorias e Práticas de Investigação*. 1ª Edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- Morgenthau, Hans (1985). *Politics among Nations*, 6<sup>th</sup> ed., NY, Knopf.
- Nye, Joseph S., Jr. (1992). What New World Order?. *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 2, Spring, 83-96.
- Ong, G. Gerard (2003). Credibility over Courage: NATO's Mis-Intervention in Kosovo. *Journal of Strategic Studies*, Vol.26, No.1, 73-108.
- Pereira, Manuel Fernandes (2009). A Aliança Atlântica e a Comunidade Internacional. *Nação e Defesa*, nº123-4ª série, IDN, 101-114.
- Pereira, Manuel Fernandes (2010). As Parcerias Estratégicas da NATO. *Nação e Defesa*, nº126-5ª série, IDN, 135-144.
- Raymond Quivy e, Luc Van Campenhoudt (1998). *Manual de investigação em Ciências Sociais*, 2ª Edição, Lisboa, Gradiva.
- Ribeiro, António Silva (2011). O Conceito Estratégico da NATO. *Segurança e Defesa*, nº 17, Abril-Junho, 16-26.
- Ringsmose, Jens (2009). NATO's Response Force: Finally Getting it Right?. *European Security*, Volume 18, Issue 3, 287-304.

Roberts, Jonathan, M. (1988). *Decision Making During International Crisis*, MacMillan, London.

Robinson, James A. (1972). Crisis: an appraisal of concepts and theories, pp. 20-35. In C. F. Hermann (ed.) *International Crises: Insights from Behavioral Research*. New York: Free Press.

Rodrigues, Alexandre Reis (2006). A NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou em Convergência?. *Cadernos Navais*, Edições Culturais da Marinha, Lisboa.

Rodrigues, Alexandre Reis (2010). O Conceito Estratégico da NATO e o Relatório do Grupo de Peritos. *Nação e Defesa*, nº126-5ª série, IDN, 47-66.

Rollins, J.W. (2001). Civil-Military Cooperation (CIMIC) in Crisis Response Operations: The Implications for NATO. *International Peacekeeping*, Vol. 8, No. 1, Spring 2001, 122-129.

Roper, John (1999). NATO's New Role in Crisis Management. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* - Special Issue: Special Core Issue: The Future of NATO, Volume 34, Issue 2, 51-61.

Rupp, Richard (2000). NATO 1949 and NATO 2000: From Collective Defense toward Collective Security. *Journal of Strategic Studies*, 23:3, 154-176.

Santo, Gabriel Espírito (2009). A NATO numa Perspectiva Militar: entre o Sonho e as Realidades. *Nação e Defesa*, nº123-4ª série, IDN, Verão, 31-40.

Santos, Eduardo Silvestre dos (2008). *A NATO no Século XXI. O Passado, o Presente e o Futuro da Aliança Atlântica*, 1ª Ed., Tribuna da História – Edição de Livros e Revistas, Lda, Lisboa.

Santos, José Alberto Loureiro dos (2010). O Conceito Estratégico da NATO: Superar Contradições, Manter a Coesão. *Nação e Defesa*, nº126-5ª série, IDN, 2010, 37-46.

Santos, Victor Marques dos (2009). *Teoria das Relações Internacionais: Cooperação e Conflito na Sociedade Internacional*. 1ª Edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.

Santos, Vítor Marques dos (1996). A 'Nova Ordem Mundial': O Conceito e Perspectiva, *Separata da Conjuntura Internacional*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 79-104.

Saraiva, Maria Francisca (2011). A Definição de Crise nas Nações Unidas, União Europeia e NATO. *Nação e Defesa*, Instituto de Defesa Nacional, nº129-5ª Série, Lisboa, 11-30.

Serronha, Marco Paulino, "A Cimeira de Lisboa: uma NATO para o Século XXI *Nação e Defesa*, nº126-5ª série, IDN, 67-92.

Shea, Jamie (2011). What does a New Strategic Concept do for NATO?. In Ringsmose, Jens and Rynning, Sten (Eds.), *NATO's New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*, DIIS Report 2011:02, DIIS, Copenhagen, 2011, p.25-30.

Snyder, Glenn H. and Diesing, Paul (1977). *Conflict among nations: Bargaining, decision making, and system structure in international crises*. Princeton University Press, Princeton.

Stuart, Douglas T. (2004). NATO and the wider world: from regional collective defence to global coalition of willing. *Australian Journal of International Affairs*, Vol.58, No.1, 33-46.

Teixeira, Nuno Severiano (2009). Conferência de Encerramento. *Nação e Defesa*, nº123-4ª série, IDN, 115-126.

Telo, António José (2009). Editorial. *Nação e Defesa*, nº123-4ª série, IDN, 5-12.

Thruelsen, Peter Dahl (2011). *NATO in Afghanistan – What lessons are we learning and are we willing to adjust?*. DIIS Report 2007:14, Copenhagen.

Tromp, Hylke (1996). New Dimensions of Security and the Future of NATO. In Jaap de Wilde and Hakan Wiberg (eds.), *Organized Anarchy: The Role of Intergovernmental Organizations*, London: I.B. Tauris, 323-338.

Waever, Ole (1994). *The European Security Triangle*, Kobenhavns universitet. Center for Freds-og Konfliktforskning, University. Centre for Peace and Conflict Research.

Weller, Mark and Wolff, Stefan (Ed.) (2008). *Institutions for the Management of Ethnopolitical Conflicts in Central and Eastern Europe* (Minority Issues Handbook), European Centre for Minority Issues, Council of Europe Publishing.

Whitman, Richard G. (2004). NATO, the EU and ESDP: an emerging division of labour?. *Contemporary Security Policy*, Vol.25, No.3, 430-451.

Yost, David S. (1998) *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*, Washington DC: US Inst. Of Peace.

Young, Oran R. (1967). *The Intermediaries: Third Parties in International Crises*, Princeton: Princeton University Press.

Young, Oran R. (1968). *The Politics of Force: Bargaining during Superpower Crisis*, Princeton:University Press.

Youngson, Patricia (2001), Coercive Containment: The New Crisis Management. *International Relations*, vol. 15, no. 5, 37-52.

## **2. Artigos Publicados em Websites e Sites Consultados na Internet**

Asmus, Ronald D. and Holbrooke, Richard C. (2006). Re-Reinventing NATO. *Riga Paper*, Riga, Latvia, November 27-29, German Marshall Fund of the United States. Disponível em [http://www.gmfus.org/galleries/default-file/A4\\_Holbrooke\\_c.pdf](http://www.gmfus.org/galleries/default-file/A4_Holbrooke_c.pdf).

George W. H. Bush, Address before a Joint Session of the U.S. Congress on the Persian Gulf crisis and the federal budget deficit, September 11, 1990. Disponível em [http://bushlibrary.tamu.edu/research/public\\_papers.php?id=2217&year=1990&month=9](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2217&year=1990&month=9)



George W. H. Bush, "Operation Desert Storm Launched," Address to the Nation from the White House, 16 January 1991. US Department of State Dispatch (21 January 1991). Disponível em <http://millercenter.org/president/speeches/detail/3428>.

Kosovo Chronology: Timeline of Events 1989-1999 Relating to the Crisis in Kosovo, released by the US Department of State, Washington DC, 21 May 1999, [http://www.state.gov/www/regions/eur/fs\\_kosovo\\_timeline.html](http://www.state.gov/www/regions/eur/fs_kosovo_timeline.html)

Morelli, Vincent and Belkin, Paul (2009). *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*. CRS Report for Congress - Congressional Research Service, December 3. Disponível em <https://www.fas.org/sqp/crs/row/RL33627.pdf>.

"NATO's role in Kosovo". Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_48818.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm).

Palmer, Diego Ruiz (2009). From AMF to NRF. *NATO Review – NATO at 60*, 25 March 2009.. Disponível em <http://www.nato.int/docu/review/2009/0902/090204/EN/index.htm>.

"Peace support operations in Bosnia and Herzegovina". Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52122.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52122.htm?selectedLocale=en)

Ringsmose, Jens and Rynning, Sten (2009). *Come Home, NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept*. DIIS Report, Copenhagen, 2009:4. Disponível em [http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2009/DIIS\\_report\\_200904\\_RingmoseRynning\\_NATO\\_web.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2009/DIIS_report_200904_RingmoseRynning_NATO_web.pdf).

Ringsmose, Jens and Rynning, Sten (2011). *NATO's New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*. DIIS Report, Copenhagen, 2011:2. Disponível em [http://www.diis.dk/files/publications/reports2011/rp2011-02-nato\\_web.pdf](http://www.diis.dk/files/publications/reports2011/rp2011-02-nato_web.pdf).

Rodrigues, Alexandre Reis (2011). A intervenção da NATO na Líbia. Ficção?. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. Disponível em [http://database.jornaldefesa.pt/crises\\_e\\_conflitos/outros/A%20interven%C3%A7%C3%A3o%20da%20NATO%20na%20L%C3%ADbia%20Fic%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://database.jornaldefesa.pt/crises_e_conflitos/outros/A%20interven%C3%A7%C3%A3o%20da%20NATO%20na%20L%C3%ADbia%20Fic%C3%A7%C3%A3o.pdf).

“STRATCON 2010: An Alliance for a Global Century”. A Report of the Atlantic Council Strategic Advisors Group (SAG). Strategic Advisors Group Co-Chairs: Senator Chuck Hagel and Tom Enders; Chairman, Atlantic Council International Advisory Board, General Brent Scowcroft; Authors, Julian Lindley-French and Yves Boyer. AtlanticCouncil, April 2010. Disponível em [http://www.acus.org/files/publication\\_pdfs/3/STRATCON%202010%20REPORT\\_FINAL.pdf](http://www.acus.org/files/publication_pdfs/3/STRATCON%202010%20REPORT_FINAL.pdf).

U.S. and NATO Objective Interests in Kosovo, Fact Sheet released by the US Department of State, Washington DC, 14 June 2001, [www.state.gov/www/regions/eur/fs\\_990326\\_ksvobjectives.html](http://www.state.gov/www/regions/eur/fs_990326_ksvobjectives.html).

### **3. Documentos Oficiais, Intervenções Públicas de Responsáveis Políticos e Relatórios**

The North Atlantic Treaty, Washington D.C., 4 April 1949. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm).

NATO – “The Alliance’s New Strategic Concept”, agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Rome, 1991. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/SID-9902A77E-BF68FA28/natolive/official\\_texts\\_23847.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/SID-9902A77E-BF68FA28/natolive/official_texts_23847.htm?selectedLocale=en).

NATO – “The Alliance’s Strategic Concept”, approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C., 1999. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en).

NATO – “Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation”, adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 2010. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm).

“NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement”. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO. May 2010, pp.23-24. Disponível em <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>.

Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council - Paragraph 11, Oslo, 4 June, 1992.

Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council - Paragraph 4, Brussels, 17 December, 1992.

“Defence Capabilities Initiative”, Press Release NAC-S (99)69, 25 Apr. 1999. Disponível em <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99s069e.htm>.

“Riga Summit Declaration”, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_37920.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_37920.htm?selectedLocale=en).

“Declaração sobre a Segurança da Aliança” adoptada pelo Chefes de Estado e de Governo que participaram no Conselho do Atlântico Norte na Cimeira de Estrasburgo-Kehl, em 4 de Abril de 2009. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52838.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease).

“North Atlantic Cooperation Council Statement on Dialogue, Partnership And Cooperation”, Press Communiqué M-NACC-1(91)111, 20 Dec. 1991, 5. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/SID-80EEFB21-36CEA226/natolive/official\\_texts\\_23841.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/SID-80EEFB21-36CEA226/natolive/official_texts_23841.htm?mode=pressrelease).

“Declaration of the Heads of State and Government,” Final Declaration, NATO Summit, Brussels, 10-11 January 1994. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/SID-4C37B10A-2EC65751/natolive/official\\_texts\\_24470.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/SID-4C37B10A-2EC65751/natolive/official_texts_24470.htm?mode=pressrelease).

“Final Communiqué of the Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session”, 18 Dec. 1996. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_63927.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_63927.htm?selectedLocale=en).

“Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council”, 03 Jun. 1996. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25067.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25067.htm?selectedLocale=en).

“Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation”, NATO Press Release N-1897/81, Madrid, 8 July 1997. Disponível em <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081e.htm>.

“Charter on a Distinctive Partnership between NATO and Ukraine”. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25457.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25457.htm).

“Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation”. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25468.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm).

“Prague Summit Declaration” adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Praga, em 2002. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_19552.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19552.htm).

“The Prague Summit and NATO’s Transformation – A Reader’s Guide”, NATO Public Diplomacy Division, Brussels – Belgium, 2003. Disponível em <http://www.nato.int/docu/rdr-gde-prg/rdr-gde-prg-eng.pdf>.

“The Joint European Union/NATO Declaration on the European Security and Defence Policy”. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_19544.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm).

“Istanbul Summit Declaration – Our Security in a New Era”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Istambul, em 2004. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_21026.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21026.htm).

“Comprehensive Political Guidance”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo a 29 de Novembro de 2006. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_56425.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_56425.htm).

“Bucharest Summit Declaration”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Bucareste, em 2008. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm).

“Strasbourg / Kehl Summit Declaration”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Strasbourg/Kehl,

em 2009. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52837.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease).

“Chicago Summit Declaration”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Chicago, em 2012. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm).

“NATO Glossary of Terms and Definitions (AAP-6, 2012)”. Disponível em <http://standard.mod.bg/pls/mstd/f?p=600:1:1377599712214222>.

“Allied Joint Doctrine – AJP-01(D)”. Disponível em <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/C45D7AE8-ED47-40D3-8018-767DA039C26A/0/AJP01D.pdf>.

MC48/3 (8.12.1969) – Measures to Implement the Strategic Concept for the Defence of the NATO Area. Disponível em <http://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a691208a.pdf>.

NATO HANDBOOK (2006), Public Diplomacy Division, Brussels

KRIENDLER, John (1999). *Generic Crisis Management Handbook*, Brussels: NATO Council Operations and Exercise Committee / National Crisis Management Structures and Procedures.

“Highlights of the Seminar in Helsinki”, 4 March, Comprehensive Approach to Crisis Management. Disponível em [http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/highlights\\_of\\_the\\_strategic\\_concept\\_seminar\\_helsinki.pdf](http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/highlights_of_the_strategic_concept_seminar_helsinki.pdf).

Rasmussen, Anders Fogh, NATO Secretary General discusses Summit, strategy and reform in Lisbon, 2 July 2010. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/SID-5605363-FB5AC1EC/natolive/news\\_64812.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-5605363-FB5AC1EC/natolive/news_64812.htm).

Rasmussen, Anders Fogh, “The New Strategic Concept: Active Engagement, Modern Defence”. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the German Marshall Fund of the United States, Brussels, October 2010. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_66727.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_66727.htm).

Rasmussen, Anders Fogh, "Afghanistan and the Future of Peace Operations", Speech at the Chicago University, April 2010. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_62510.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62510.htm)2010.

United Nations Security Council Resolution 713 (1991). Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/49/IMG/NR059649.pdf?OpenElement>.

United Nations Security Council Resolution 757 (1992). Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/757%281992%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/757%281992%29).

United Nations Security Council Resolution 781 (1992). Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/781%281992%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/781%281992%29).

United Nations Security Council Resolution 787 (1992). Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/787%281992%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/787%281992%29).

United Nations Security Council Resolution 1031 (1995). Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/405/26/PDF/N9540526.pdf?OpenElement>.

United Nations Security Council Resolution 1088 (1996). Disponível em <http://www.nato.int/ifor/un/u961212b.htm>. Consultado a 14/05/2011.

United Nations Security Council Resolution 1160 (1998). Disponível em <http://www.nato.int/kosovo/docu/u980331a.htm>. Consultado a 14/05/2011.

United Nations Security Council Resolution 1199 (1998). Disponível em [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1199%281998%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1199%281998%29)..

United Nations Security Council Resolution 1244 (1999). Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>.

United Nations Security Council Resolution 1386 (2001). Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/708/55/PDF/N0170855.pdf?OpenElement>.

United Nations Security Council, Resolution 1970 (2011). Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1970%282011%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970%282011%29).

United Nations Security Council, Resolution 1973 (2011). Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1973%282011%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973%282011%29).

United Nations Security Council, Resolution 2009 (2011). Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2009%282011%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2009%282011%29).

# ANEXOS



## **Anexo I - *The Alliance New Strategic Concept* | Conceito Estratégico 1991**

### **The Alliance's New Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council**

At their meeting in London in July 1990, NATO's Heads of State and Government agreed on the need to transform the Atlantic Alliance to reflect the new, more promising, era in Europe. While reaffirming the basic principles on which the Alliance has rested since its inception, they recognised that the developments taking place in Europe would have a far-reaching impact on the way in which its aims would be met in future. In particular, they set in hand a fundamental strategic review. The resulting new Strategic Concept is set out below.

#### **Part I - the Strategic Context**

##### **The new strategic environment**

1. Since 1989, profound political changes have taken place in Central and Eastern Europe which have radically improved the security environment in which the North Atlantic Alliance seeks to achieve its objectives. The USSR's former satellites have fully recovered their sovereignty. The Soviet Union and its Republics are undergoing radical change. The three Baltic Republics have regained their independence. Soviet forces have left Hungary and Czechoslovakia and are due to complete their withdrawal from Poland and Germany by 1994. All the countries that were formerly adversaries of NATO have dismantled the Warsaw Pact and rejected ideological hostility to the West. They have, in varying degrees, embraced and begun to implement policies aimed at achieving pluralistic democracy, the rule of law, respect for human rights and a market economy. The political division of Europe that was the source of the military confrontation of the Cold War period has thus been overcome.
2. In the West, there have also been significant changes. Germany has been united and remains a full member of the Alliance and of European institutions. The fact that the countries of the European Community are working towards the goal of political union, including the development of a European security identity, and the enhancement of the role of the WEU are important factors for European security. The strengthening of the security dimension in the process

of European integration, and the enhancement of the role and responsibilities of European members of the Alliance are positive and mutually reinforcing. The development of a European security identity and defence role, reflected in the strengthening of the European pillar within the Alliance, will not only serve the interests of the European states but also reinforce the integrity and effectiveness of the Alliance as a whole.

3. Substantial progress in arms control has already enhanced stability and security by lowering arms levels and increasing military transparency and mutual confidence (including through the Stockholm CDE agreement of 1986, the INF Treaty of 1987 and the CSCE agreements and confidence and security-building measures of 1990). Implementation of the 1991 START Treaty will lead to increased stability through substantial and balanced reductions in the field of strategic nuclear arms. Further far-reaching changes and reductions in the nuclear forces of the United States and the Soviet Union will be pursued following President Bush's September 1991 initiative. Also of great importance is the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE), signed at the 1990 Paris Summit; its implementation will remove the Alliance's numerical inferiority in key conventional weapon systems and provide for effective verification procedures. All these developments will also result in an unprecedented degree of military transparency in Europe, thus increasing predictability and mutual confidence. Such transparency would be further enhanced by the achievement of an Open Skies regime. There are welcome prospects for further advances in arms control in conventional and nuclear forces, and for the achievement of a global ban on chemical weapons, as well as restricting de-stabilising arms exports and the proliferation of certain weapons technologies.
4. The CSCE process, which began in Helsinki in 1975, has already contributed significantly to overcoming the division of Europe. As a result of the Paris Summit, it now includes new institutional arrangements and provides a contractual framework for consultation and cooperation that can play a constructive role, complementary to that of NATO and the process of European integration, in preserving peace.
5. The historic changes that have occurred in Europe, which have led to the fulfilment of a number of objectives set out in the Harmel Report, have significantly improved the overall security of the Allies. The monolithic, massive and potentially immediate threat which was the principal concern of the Alliance

in its first forty years has disappeared. On the other hand, a great deal of uncertainty about the future and risks to the security of the Alliance remain.

6. The new Strategic Concept looks forward to a security environment in which the positive changes referred to above have come to fruition. In particular, it assumes both the completion of the planned withdrawal of Soviet military forces from Central and Eastern Europe and the full implementation by all parties of the 1990 CFE Treaty. The implementation of the Strategic Concept will thus be kept under review in the light of the evolving security environment and in particular progress in fulfilling these assumptions. Further adaptation will be made to the extent necessary.

### **Security challenges and risks**

7. The security challenges and risks which NATO faces are different in nature from what they were in the past. The threat of a simultaneous, full-scale attack on all of NATO's European fronts has effectively been removed and thus no longer provides the focus for Allied strategy. Particularly in Central Europe, the risk of a surprise attack has been substantially reduced, and minimum Allied warning time has increased accordingly.
8. In contrast with the predominant threat of the past, the risks to Allied security that remain are multi-faceted in nature and multi-directional, which makes them hard to predict and assess. NATO must be capable of responding to such risks if stability in Europe and the security of Alliance members are to be preserved. These risks can arise in various ways.
9. Risks to Allied security are less likely to result from calculated aggression against the territory of the Allies, but rather from the adverse consequences of instabilities that may arise from the serious economic, social and political difficulties, including ethnic rivalries and territorial disputes, which are faced by many countries in central and eastern Europe. The tensions which may result, as long as they remain limited, should not directly threaten the security and territorial integrity of members of the Alliance. They could, however, lead to crises inimical to European stability and even to armed conflicts, which could involve outside powers or spill over into NATO countries, having a direct effect on the security of the Alliance.
10. In the particular case of the Soviet Union, the risks and uncertainties that accompany the process of change cannot be seen in isolation from the fact that its conventional forces are significantly larger than those of any other European

State and its large nuclear arsenal comparable only with that of the United States. These capabilities have to be taken into account if stability and security in Europe are to be preserved.

11. The Allies also wish to maintain peaceful and non- adversarial relations with the countries in the Southern Mediterranean and Middle East. The stability and peace of the countries on the southern periphery of Europe are important for the security of the Alliance, as the 1991 Gulf war has shown. This is all the more so because of the build-up of military power and the proliferation of weapons technologies in the area, including weapons of mass destruction and ballistic missiles capable of reaching the territory of some member states of the Alliance.
12. Any armed attack on the territory of the Allies, from whatever direction, would be covered by Articles 5 and 6 of the Washington Treaty. However, Alliance security must also take account of the global context. Alliance security interests can be affected by other risks of a wider nature, including proliferation of weapons of mass destruction, disruption of the flow of vital resources and actions of terrorism and sabotage. Arrangements exist within the Alliance for consultation among the Allies under Article 4 of the Washington Treaty and, where appropriate, coordination of their efforts including their responses to such risks.
13. From the point of view of Alliance strategy, these different risks have to be seen in different ways. Even in a non-adversarial and cooperative relationship, Soviet military capability and build-up potential, including its nuclear dimension, still constitute the most significant factor of which the Alliance has to take account in maintaining the strategic balance in Europe. The end of East-West confrontation has, however, greatly reduced the risk of major conflict in Europe. On the other hand, there is a greater risk of different crises arising, which could develop quickly and would require a rapid response, but they are likely to be of a lesser magnitude.
14. Two conclusions can be drawn from this analysis of the strategic context. The first is that the new environment does not change the purpose or the security functions of the Alliance, but rather underlines their enduring validity. The second, on the other hand, is that the changed environment offers new opportunities for the Alliance to frame its strategy within a broad approach to security.

## **Part II - Alliance Objectives And Security Functions**

### **The purpose of the Alliance**

15. NATO's essential purpose, set out in the Washington Treaty and reiterated in the London Declaration, is to safeguard the freedom and security of all its members by political and military means in accordance with the principles of the United Nations Charter. Based on common values of democracy, human rights and the rule of law, the Alliance has worked since its inception for the establishment of a just and lasting peaceful order in Europe. This Alliance objective remains unchanged.

### **The nature of the Alliance**

16. NATO embodies the transatlantic link by which the security of North America is permanently tied to the security of Europe. It is the practical expression of effective collective effort among its members in support of their common interests.
17. The fundamental operating principle of the Alliance is that of common commitment and mutual co-operation among sovereign states in support of the indivisibility of security for all of its members. Solidarity within the Alliance, given substance and effect by NATO's daily work in both the political and military spheres, ensures that no single Ally is forced to rely upon its own national efforts alone in dealing with basic security challenges. Without depriving member states of their right and duty to assume their sovereign responsibilities in the field of defence, the Alliance enables them through collective effort to enhance their ability to realise their essential national security objectives.
18. The resulting sense of equal security amongst the members of the Alliance, regardless of differences in their circumstances or in their national military capabilities relative to each other, contributes to overall stability within Europe and thus to the creation of conditions conducive to increased co-operation both among Alliance members and with others. It is on this basis that members of the Alliance, together with other nations, are able to pursue the development of co-operative structures of security for a Europe whole and free.

## **The fundamental tasks of the Alliance**

19. The means by which the Alliance pursues its security policy to preserve the peace will continue to include the maintenance of a military capability sufficient to prevent war and to provide for effective defence; an overall capability to manage successfully crises affecting the security of its members; and the pursuit of political efforts favouring dialogue with other nations and the active search for a co-operative approach to European security, including in the field of arms control and disarmament.
20. To achieve its essential purpose, the Alliance performs the following fundamental security tasks:
  - I. To provide one of the indispensable foundations for a stable security environment in Europe, based on the growth of democratic institutions and commitment to the peaceful resolution of disputes, in which no country would be able to intimidate or coerce any European nation or to impose hegemony through the threat or use of force.
  - II. To serve, as provided for in Article 4 of the North Atlantic Treaty, as a transatlantic forum for Allied consultations on any issues that affect their vital interests, including possible developments posing risks for members' security, and for appropriate co-ordination of their efforts in fields of common concern.
  - III. To deter and defend against any threat of aggression against the territory of any NATO member state.
  - IV. To preserve the strategic balance within Europe.
21. Other European institutions such as the EC, WEU and CSCE also have roles to play, in accordance with their respective responsibilities and purposes, in these fields. The creation of a European identity in security and defence will underline the preparedness of the Europeans to take a greater share of responsibility for their security and will help to reinforce transatlantic solidarity. However the extent of its membership and of its capabilities gives NATO a particular position in that it can perform all four core security functions. NATO is the essential forum for consultation among the Allies and the forum for agreement on policies bearing on the security and defence commitments of its members under the Washington Treaty.
22. In defining the core functions of the Alliance in the terms set out above, member states confirm that the scope of the Alliance as well as their rights and obligations as provided for in the Washington Treaty remain unchanged.

### **Part III - A Broad Approach To Security**

#### **Protecting peace in a new Europe**

23. The Alliance has always sought to achieve its objectives of safeguarding the security and territorial integrity of its members, and establishing a just and lasting peaceful order in Europe, through both political and military means. This comprehensive approach remains the basis of the Alliance's security policy.
24. But what is new is that, with the radical changes in the security situation, the opportunities for achieving Alliance objectives through political means are greater than ever before. It is now possible to draw all the consequences from the fact that security and stability have political, economic, social, and environmental elements as well as the indispensable defence dimension. Managing the diversity of challenges facing the Alliance requires a broad approach to security. This is reflected in three mutually reinforcing elements of Allied security policy; dialogue, co-operation, and the maintenance of a collective defence capability.
25. The Alliance's active pursuit of dialogue and co-operation, underpinned by its commitment to an effective collective defence capability, seeks to reduce the risks of conflict arising out of misunderstanding or design; to build increased mutual understanding and confidence among all European states; to help manage crises affecting the security of the Allies; and to expand the opportunities for a genuine partnership among all European countries in dealing with common security problems.
26. In this regard, the Alliance's arms control and disarmament policy contributes both to dialogue and to co-operation with other nations, and thus will continue to play a major role in the achievement of the Alliance's security objectives. The Allies seek, through arms control and disarmament, to enhance security and stability at the lowest possible level of forces consistent with the requirements of defence. Thus, the Alliance will continue to ensure that defence and arms control and disarmament objectives remain in harmony.
27. In fulfilling its fundamental objectives and core security functions, the Alliance will continue to respect the legitimate security interests of others, and seek the peaceful resolution of disputes as set forth in the Charter of the United Nations. The Alliance will promote peaceful and friendly international relations and support democratic institutions. In this respect, it recognizes the valuable contribution being made by other organizations such as the European

Community and the CSCE, and that the roles of these institutions and of the Alliance are complementary.

## **Dialogue**

28. The new situation in Europe has multiplied the opportunities for dialogue on the part of the Alliance with the Soviet Union and the other countries of Central and Eastern Europe. The Alliance has established regular diplomatic liaison and military contacts with the countries of Central and Eastern Europe as provided for in the London Declaration. The Alliance will further promote dialogue through regular diplomatic liaison, including an intensified exchange of views and information on security policy issues. Through such means the Allies, individually and collectively, will seek to make full use of the unprecedented opportunities afforded by the growth of freedom and democracy throughout Europe and encourage greater mutual understanding of respective security concerns, to increase transparency and predictability in security affairs, and thus to reinforce stability. The military can help to overcome the divisions of the past, not least through intensified military contacts and greater military transparency. The Alliance's pursuit of dialogue will provide a foundation for greater co-operation throughout Europe and the ability to resolve differences and conflicts by peaceful means.

## **Co-operation**

29. The Allies are also committed to pursue co-operation with all states in Europe on the basis of the principles set out in the Charter of Paris for a New Europe. They will seek to develop broader and productive patterns of bilateral and multilateral co-operation in all relevant fields of European security, with the aim, inter alia, of preventing crises or, should they arise, ensuring their effective management. Such partnership between the members of the Alliance and other nations in dealing with specific problems will be an essential factor in moving beyond past divisions towards one Europe whole and free. This policy of co-operation is the expression of the inseparability of security among European states. It is built upon a common recognition among Alliance members that the persistence of new political, economic or social divisions across the continent could lead to future instability, and such divisions must thus be diminished.



## **Collective Defence**

30. The political approach to security will thus become increasingly important. Nonetheless, the military dimension remains essential. The maintenance of an adequate military capability and clear preparedness to act collectively in the common defence remain central to the Alliance's security objectives. Such a capability, together with political solidarity, is required in order to prevent any attempt at coercion or intimidation, and to guarantee that military aggression directed against the Alliance can never be perceived as an option with any prospect of success. It is equally indispensable so that dialogue and co-operation can be undertaken with confidence and achieve their desired results.

## **Management of crisis and conflict prevention**

31. In the new political and strategic environment in Europe, the success of the Alliance's policy of preserving peace and preventing war depends even more than in the past on the effectiveness of preventive diplomacy and successful management of crises affecting the security of its members. Any major aggression in Europe is much more unlikely and would be preceded by significant warning time. Though on a much smaller scale, the range and variety of other potential risks facing the Alliance are less predictable than before.
32. In these new circumstances there are increased opportunities for the successful resolution of crises at an early stage. The success of Alliance policy will require a coherent approach determined by the Alliance's political authorities choosing and co-ordinating appropriate crisis management measures as required from a range of political and other measures, including those in the military field. Close control by the political authorities of the Alliance will be applied from the outset and at all stages. Appropriate consultation and decision making procedures are essential to this end.
33. The potential of dialogue and co-operation within all of Europe must be fully developed in order to help to defuse crises and to prevent conflicts since the Allies' security is inseparably linked to that of all other states in Europe. To this end, the Allies will support the role of the CSCE process and its institutions. Other bodies including the European Community, Western European Union and United Nations may also have an important role to play.

## **Part IV - Guidelines For Defence**

### **Principles of Alliance strategy**

34. The diversity of challenges now facing the Alliance thus requires a broad approach to security. The transformed political and strategic environment enables the Alliance to change a number of important features of its military strategy and to set out new guidelines, while reaffirming proven fundamental principles. At the London Summit, it was therefore agreed to prepare a new military strategy and a revised force posture responding to the changed circumstances.
35. Alliance strategy will continue to reflect a number of fundamental principles. The Alliance is purely defensive in purpose: none of its weapons will ever be used except in self-defence, and it does not consider itself to be anyone's adversary. The Allies will maintain military strength adequate to convince any potential aggressor that the use of force against the territory of one of the Allies would meet collective and effective action by all of them and that the risks involved in initiating conflict would outweigh any foreseeable gains. The forces of the Allies must therefore be able to defend Alliance frontiers, to stop an aggressor's advance as far forward as possible, to maintain or restore the territorial integrity of Allied nations and to terminate war rapidly by making an aggressor reconsider his decision, cease his attack and withdraw. The role of the Alliance's military forces is to assure the territorial integrity and political independence of its member states, and thus contribute to peace and stability in Europe.
36. The security of all Allies is indivisible: an attack on one is an attack on all. Alliance solidarity and strategic unity are accordingly crucial prerequisites for collective security. The achievement of the Alliance's objectives depends critically on the equitable sharing of roles, risks and responsibilities, as well as the benefits, of common defence. The presence of North American conventional and US nuclear forces in Europe remains vital to the security of Europe, which is inseparably linked to that of North America. As the process of developing a European security identity and defence role progresses, and is reflected in the strengthening of the European pillar within the Alliance, the European members of the Alliance will assume a greater degree of the responsibility for the defence of Europe.

37. The collective nature of Alliance defence is embodied in practical arrangements that enable the Allies to enjoy the crucial political, military and resource advantages of collective defence, and prevent the renationalisation of defence policies, without depriving the Allies of their sovereignty. These arrangements are based on an integrated military structure as well as on co-operation and co-ordination agreements. Key features include collective force planning; common operational planning; multinational formations; the stationing of forces outside home territory, where appropriate on a mutual basis; crisis management and reinforcement arrangements; procedures for consultation; common standards and procedures for equipment, training and logistics; joint and combined exercises; and infrastructure, armaments and logistics co-operation.
38. To protect peace and to prevent war or any kind of coercion, the Alliance will maintain for the foreseeable future an appropriate mix of nuclear and conventional forces based in Europe and kept up to date where necessary, although at a significantly reduced level. Both elements are essential to Alliance security and cannot substitute one for the other. Conventional forces contribute to war prevention by ensuring that no potential aggressor could contemplate a quick or easy victory, or territorial gains, by conventional means. Taking into account the diversity of risks with which the Alliance could be faced, it must maintain the forces necessary to provide a wide range of conventional response options. But the Alliance's conventional forces alone cannot ensure the prevention of war. Nuclear weapons make a unique contribution in rendering the risks of any aggression incalculable and unacceptable. Thus, they remain essential to preserve peace.

### **The Alliance's new force posture**

39. At the London Summit, the Allies concerned agreed to move away, where appropriate, from the concept of forward defence towards a reduced forward presence, and to modify the principle of flexible response to reflect a reduced reliance on nuclear weapons. The changes stemming from the new strategic environment and the altered risks now facing the Alliance enable significant modifications to be made in the missions of the Allies' military forces and in their posture.

### *The Missions of Alliance Military Forces*

40. The primary role of Alliance military forces, to guarantee the security and territorial integrity of member states, remains unchanged. But this role must take account of the new strategic environment, in which a single massive and global threat has given way to diverse and multi-directional risks. Alliance forces have different functions to perform in peace, crisis and war.
41. In peace, the role of Allied military forces is to guard against risks to the security of Alliance members; to contribute towards the maintenance of stability and balance in Europe; and to ensure that peace is preserved. They can contribute to dialogue and co-operation throughout Europe by their participation in confidence-building activities, including those which enhance transparency and improve communication; as well as in verification of arms control agreements. Allies could, further, be called upon to contribute to global stability and peace by providing forces for United Nations missions.
42. In the event of crises which might lead to a military threat to the security of Alliance members, the Alliance's military forces can complement and reinforce political actions within a broad approach to security, and thereby contribute to the management of such crises and their peaceful resolution. This requires that these forces have a capability for measured and timely responses in such circumstances; the capability to deter action against any Ally and, in the event that aggression takes place, to respond to and repel it as well as to reestablish the territorial integrity of member states.
43. While in the new security environment a general war in Europe has become highly unlikely, it cannot finally be ruled out. The Alliance's military forces, which have as their fundamental mission to protect peace, have to provide the essential insurance against potential risks at the minimum level necessary to prevent war of any kind, and, should aggression occur, to restore peace. Hence the need for the capabilities and the appropriate mix of forces already described.

### *Guidelines for the Alliance's Force Posture*

44. To implement its security objectives and strategic principles in the new environment, the organization of the Allies' forces must be adapted to provide capabilities that can contribute to protecting peace, managing crises that affect the security of Alliance members, and preventing war, while retaining at all times the means to defend, if necessary, all Allied territory and to restore peace.

The posture of Allies' forces will conform to the guidelines developed in the following paragraphs.

45. The size, readiness, availability and deployment of the Alliance's military forces will continue to reflect its strictly defensive nature and will be adapted accordingly to the new strategic environment including arms control agreements. This means in particular:
  - a. that the overall size of the Allies' forces, and in many cases their readiness, will be reduced;
  - b. that the maintenance of a comprehensive in-place linear defensive posture in the central region will no longer be required. The peacetime geographical distribution of forces will ensure a sufficient military presence throughout the territory of the Alliance, including where necessary forward deployment of appropriate forces. Regional considerations and, in particular, geostrategic differences within the Alliance will have to be taken into account, including the shorter warning times to which the northern and southern regions will be subject compared with the central region and, in the southern region, the potential for instability and the military capabilities in the adjacent areas.
46. To ensure that at this reduced level the Allies' forces can play an effective role both in managing crises and in countering aggression against any Ally, they will require enhanced flexibility and mobility and an assured capability for augmentation when necessary. For these reasons:
  - a. Available forces will include, in a limited but militarily significant proportion, ground, air and sea immediate and rapid reaction elements able to respond to a wide range of eventualities, many of which are unforeseeable. They will be of sufficient quality, quantity and readiness to deter a limited attack and, if required, to defend the territory of the Allies against attacks, particularly those launched without long warning time.
  - b. The forces of the Allies will be structured so as to permit their military capability to be built up when necessary. This ability to build up by reinforcement, by mobilising reserves, or by reconstituting forces, must be in proportion to potential threats to Alliance security, including the possibility - albeit unlikely, but one that prudence dictates should not be ruled out - of a major conflict. Consequently, capabilities for timely reinforcement and resupply both within Europe and from North America will be of critical importance.

- c. Appropriate force structures and procedures, including those that would provide an ability to build up, deploy and draw down forces quickly and discriminately, will be developed to permit measured, flexible and timely responses in order to reduce and defuse tensions. These arrangements must be exercised regularly in peacetime.
- d. In the event of use of forces, including the deployment of reaction and other available reinforcing forces as an instrument of crisis management, the Alliance's political authorities will, as before, exercise close control over their employment at all stages. Existing procedures will be reviewed in the light of the new missions and posture of Alliance forces.

### *Characteristics of Conventional Forces*

47. It is essential that the Allies' military forces have a credible ability to fulfil their functions in peace, crisis and war in a way appropriate to the new security environment. This will be reflected in force and equipment levels; readiness and availability; training and exercises; deployment and employment options; and force build-up capabilities, all of which will be adjusted accordingly. The conventional forces of the Allies will include, in addition to immediate and rapid reaction forces, main defence forces, which will provide the bulk of forces needed to ensure the Alliance's territorial integrity and the unimpeded use of their lines of communication; and augmentation forces, which will provide a means of reinforcing existing forces in a particular region. Main defence and augmentation forces will comprise both active and mobilisable elements.
48. Ground, maritime and air forces will have to co-operate closely and combine and assist each other in operations aimed at achieving agreed objectives. These forces will consist of the following:
- a. **Ground forces**, which are essential to hold or regain territory. The majority will normally be at lower states of readiness and, overall, there will be a greater reliance on mobilization and reserves. All categories of ground forces will require demonstrable combat effectiveness together with an appropriately enhanced capability for flexible deployment.
  - b. **Maritime forces**, which because of their inherent mobility, flexibility and endurance, make an important contribution to the Alliance's crisisresponse options. Their essential missions are to ensure sea control in order to safeguard the Allies' sea lines of communication, to

support land and amphibious operations, and to protect the deployment of the Alliance's sea-based nuclear deterrent.

- c. **Air forces**, whose ability to fulfil their fundamental roles in both independent air and combined operations - counter-air, air interdiction and offensive air support - as well as to contribute to surveillance, reconnaissance and electronic warfare operations, is essential to the overall effectiveness of the Allies' military forces. Their role in supporting operations, on land and at sea, will require appropriate long-distance airlift and air refuelling capabilities. Air defence forces, including modern air command and control systems, are required to ensure a secure air defence environment.

- 49. In light of the potential risks it poses, the proliferation of ballistic missiles and weapons of mass destruction should be given special consideration. Solution of this problem will require complementary approaches including, for example, export control and missile defences.
- 50. Alliance strategy is not dependent on a chemical warfare capability. The Allies remain committed to the earliest possible achievement of a global, comprehensive, and effectively verifiable ban on all chemical weapons. But, even after implementation of a global ban, precautions of a purely defensive nature will need to be maintained.
- 51. In the new security environment and given the reduced overall force levels in future, the ability to work closely together, which will facilitate the cost effective use of Alliance resources, will be particularly important for the achievement of the missions of the Allies' forces. The Alliance's collective defence arrangements in which, for those concerned, the integrated military structure, including multinational forces, plays the key role, will be essential in this regard. Integrated and multinational European structures, as they are further developed in the context of an emerging European Defence Identity, will also increasingly have a similarly important role to play in enhancing the Allies' ability to work together in the common defence. Allies' efforts to achieve maximum co-operation will be based on the common guidelines for defence defined above. Practical arrangements will be developed to ensure the necessary mutual transparency and complementarity between the European security and defence identity and the Alliance.
- 52. In order to be able to respond flexibly to a wide range of possible contingencies, the Allies concerned will require effective surveillance and intelligence, flexible command and control, mobility within and between regions, and appropriate

logistics capabilities, including transport capacities. Logistic stocks must be sufficient to sustain all types of forces in order to permit effective defence until resupply is available. The capability of the Allies concerned to build-up larger, adequately equipped and trained forces, in a timely manner and to a level appropriate to any risk to Alliance security, will also make an essential contribution to crisis management and defence. This capability will include the ability to reinforce any area at risk within the territory of the Allies and to establish a multinational presence when and where this is needed. Elements of all three force categories will be capable of being employed flexibly as part of both intra-European and transatlantic reinforcement. Proper use of these capabilities will require control of the necessary lines of communication as well as appropriate support and exercise arrangements. Civil resources will be of increasing relevance in this context.

53. For the Allies concerned, collective defence arrangements will rely increasingly on multinational forces, complementing national commitments to NATO. Multinational forces demonstrate the Alliance's resolve to maintain a credible collective defence; enhance Alliance cohesion; reinforce the transatlantic partnership and strengthen the European pillar. Multinational forces, and in particular reaction forces, reinforce solidarity. They can also provide a way of deploying more capable formations than might be available purely nationally, thus helping to make more efficient use of scarce defence resources. This may include a highly integrated, multinational approach to specific tasks and functions.

#### *Characteristics of Nuclear Forces*

54. The fundamental purpose of the nuclear forces of the Allies is political: to preserve peace and prevent coercion and any kind of war. They will continue to fulfil an essential role by ensuring uncertainty in the mind of any aggressor about the nature of the Allies' response to military aggression. They demonstrate that aggression of any kind is not a rational option. The supreme guarantee of the security of the Allies is provided by the strategic nuclear forces of the Alliance, particularly those of the United States; the independent nuclear forces of the United Kingdom and France, which have a deterrent role of their own, contribute to the overall deterrence and security of the Allies.
55. A credible Alliance nuclear posture and the demonstration of Alliance solidarity and common commitment to war prevention continue to require widespread



participation by European Allies involved in collective defence planning in nuclear roles, in peacetime basing of nuclear forces on their territory and in command, control and consultation arrangements. Nuclear forces based in Europe and committed to NATO provide an essential political and military link between the European and the North American members of the Alliance. The Alliance will therefore maintain adequate nuclear forces in Europe. These forces need to have the necessary characteristics and appropriate flexibility and survivability, to be perceived as a credible and effective element of the Allies' strategy in preventing war. They will be maintained at the minimum level sufficient to preserve peace and stability.

56. The Allies concerned consider that, with the radical changes in the security situation, including conventional force levels in Europe maintained in relative balance and increased reaction times, NATO's ability to defuse a crisis through diplomatic and other means or, should it be necessary, to mount a successful conventional defence will significantly improve. The circumstances in which any use of nuclear weapons might have to be contemplated by them are therefore even more remote. They can therefore significantly reduce their sub-strategic nuclear forces. They will maintain adequate sub-strategic forces based in Europe which will provide an essential link with strategic nuclear forces, reinforcing the trans-Atlantic link. These will consist solely of dual capable aircraft which could, if necessary, be supplemented by offshore systems. Sub-strategic nuclear weapons will, however, not be deployed in normal circumstances on surface vessels and attack submarines. There is no requirement for nuclear artillery or ground-launched short- range nuclear missiles and they will be eliminated.

## **Part V - Conclusion**

57. This Strategic Concept reaffirms the defensive nature of the Alliance and the resolve of its members to safeguard their security, sovereignty and territorial integrity. The Alliance's security policy is based on dialogue; co-operation; and effective collective defence as mutually reinforcing instruments for preserving the peace. Making full use of the new opportunities available, the Alliance will maintain security at the lowest possible level of forces consistent with the requirements of defence. In this way, the Alliance is making an essential contribution to promoting a lasting peaceful order.

58. The Allies will continue to pursue vigorously further progress in arms control and confidence-building measures with the objective of enhancing security and stability. They will also play an active part in promoting dialogue and co-operation between states on the basis of the principles enunciated in the Paris Charter.
59. NATO's strategy will retain the flexibility to reflect further developments in the politico-military environment, including progress in the moves towards a European security identity, and in any changes in the risks to Alliance security. For the Allies concerned, the Strategic Concept will form the basis for the further development of the Alliance's defence policy, its operational concepts, its conventional and nuclear force posture and its collective defence planning arrangements.
1. In July 1997, NATO Heads of State and Government agreed that the Strategic Concept should be re-examined to ensure that it remained fully consistent with Europe's new security situation and challenges. The Council was requested to initiate the work with a view to completing it in time for presentation at the next Summit Meeting in 1999.

**The Alliance's Strategic Concept approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C.**

## **Introduction**

1. At their Summit meeting in Washington in April 1999, NATO Heads of State and Government approved the Alliance's new Strategic Concept.
2. NATO has successfully ensured the freedom of its members and prevented war in Europe during the 40 years of the Cold War. By combining defence with dialogue, it played an indispensable role in bringing East-West confrontation to a peaceful end. The dramatic changes in the Euro-Atlantic strategic landscape brought by the end of the Cold War were reflected in the Alliance's 1991 Strategic Concept. There have, however, been further profound political and security developments since then.
3. The dangers of the Cold War have given way to more promising, but also challenging prospects, to new opportunities and risks. A new Europe of greater integration is emerging, and a Euro-Atlantic security structure is evolving in which NATO plays a central part. The Alliance has been at the heart of efforts to establish new patterns of cooperation and mutual understanding across the Euro-Atlantic region and has committed itself to essential new activities in the interest of a wider stability. It has shown the depth of that commitment in its efforts to put an end to the immense human suffering created by conflict in the Balkans. The years since the end of the Cold War have also witnessed important developments in arms control, a process to which the Alliance is fully committed. The Alliance's role in these positive developments has been underpinned by the comprehensive adaptation of its approach to security and of its procedures and structures. The last ten years have also seen, however, the appearance of complex new risks to Euro-Atlantic peace and stability, including oppression, ethnic conflict, economic distress, the collapse of political order, and the proliferation of weapons of mass destruction.
4. The Alliance has an indispensable role to play in consolidating and preserving the positive changes of the recent past, and in meeting current and future security challenges. It has, therefore, a demanding agenda. It must safeguard common security interests in an environment of further, often unpredictable

change. It must maintain collective defence and reinforce the transatlantic link and ensure a balance that allows the European Allies to assume greater responsibility. It must deepen its relations with its partners and prepare for the accession of new members. It must, above all, maintain the political will and the military means required by the entire range of its missions.

5. This new Strategic Concept will guide the Alliance as it pursues this agenda. It expresses NATO's enduring purpose and nature and its fundamental security tasks, identifies the central features of the new security environment, specifies the elements of the Alliance's broad approach to security, and provides guidelines for the further adaptation of its military forces.

## **Part I - The Purpose and Tasks of the Alliance**

6. NATO's essential and enduring purpose, set out in the Washington Treaty, is to safeguard the freedom and security of all its members by political and military means. Based on common values of democracy, human rights and the rule of law, the Alliance has striven since its inception to secure a just and lasting peaceful order in Europe. It will continue to do so. The achievement of this aim can be put at risk by crisis and conflict affecting the security of the Euro-Atlantic area. The Alliance therefore not only ensures the defence of its members but contributes to peace and stability in this region.
7. The Alliance embodies the transatlantic link by which the security of North America is permanently tied to the security of Europe. It is the practical expression of effective collective effort among its members in support of their common interests.
8. The fundamental guiding principle by which the Alliance works is that of common commitment and mutual co-operation among sovereign states in support of the indivisibility of security for all of its members. Solidarity and cohesion within the Alliance, through daily cooperation in both the political and military spheres, ensure that no single Ally is forced to rely upon its own national efforts alone in dealing with basic security challenges. Without depriving member states of their right and duty to assume their sovereign responsibilities in the field of defence, the Alliance enables them through collective effort to realise their essential national security objectives.
9. The resulting sense of equal security among the members of the Alliance, regardless of differences in their circumstances or in their national military capabilities, contributes to stability in the Euro-Atlantic area. The Alliance does

not seek these benefits for its members alone, but is committed to the creation of conditions conducive to increased partnership, cooperation, and dialogue with others who share its broad political objectives.

10. To achieve its essential purpose, as an Alliance of nations committed to the Washington Treaty and the United Nations Charter, the Alliance performs the following fundamental security tasks:

**Security:** To provide one of the indispensable foundations for a stable Euro-Atlantic security environment, based on the growth of democratic institutions and commitment to the peaceful resolution of disputes, in which no country would be able to intimidate or coerce any other through the threat or use of force.

**Consultation:** To serve, as provided for in Article 4 of the Washington Treaty, as an essential transatlantic forum for Allied consultations on any issues that affect their vital interests, including possible developments posing risks for members' security, and for appropriate co-ordination of their efforts in fields of common concern.

**Deterrence and Defence:** To deter and defend against any threat of aggression against any NATO member state as provided for in Articles 5 and 6 of the Washington Treaty.

And in order to enhance the security and stability of the Euro-Atlantic area:

- **Crisis Management:** To stand ready, case-by-case and by consensus, in conformity with Article 7 of the Washington Treaty, to contribute to effective conflict prevention and to engage actively in crisis management, including crisis response operations.
  - **Partnership:** To promote wide-ranging partnership, cooperation, and dialogue with other countries in the Euro-Atlantic area, with the aim of increasing transparency, mutual confidence and the capacity for joint action with the Alliance.
11. In fulfilling its purpose and fundamental security tasks, the Alliance will continue to respect the legitimate security interests of others, and seek the peaceful resolution of disputes as set out in the Charter of the United Nations. The Alliance will promote peaceful and friendly international relations and support

democratic institutions. The Alliance does not consider itself to be any country's adversary.

## **Part II - Strategic Perspectives**

### **The Evolving Strategic Environment**

12. The Alliance operates in an environment of continuing change. Developments in recent years have been generally positive, but uncertainties and risks remain which can develop into acute crises. Within this evolving context, NATO has played an essential part in strengthening Euro-Atlantic security since the end of the Cold War. Its growing political role; its increased political and military partnership, cooperation and dialogue with other states, including with Russia, Ukraine and Mediterranean Dialogue countries; its continuing openness to the accession of new members; its collaboration with other international organisations; its commitment, exemplified in the Balkans, to conflict prevention and crisis management, including through peace support operations: all reflect its determination to shape its security environment and enhance the peace and stability of the Euro-Atlantic area.
13. In parallel, NATO has successfully adapted to enhance its ability to contribute to Euro-Atlantic peace and stability. Internal reform has included a new command structure, including the Combined Joint Task Force (CJTF) concept, the creation of arrangements to permit the rapid deployment of forces for the full range of the Alliance's missions, and the building of the European Security and Defence Identity (ESDI) within the Alliance.
14. The United Nations (UN), the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the European Union (EU), and the Western European Union (WEU) have made distinctive contributions to Euro-Atlantic security and stability. Mutually reinforcing organisations have become a central feature of the security environment.
15. The United Nations Security Council has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security and, as such, plays a crucial role in contributing to security and stability in the Euro-Atlantic area.
16. The OSCE, as a regional arrangement, is the most inclusive security organisation in Europe, which also includes Canada and the United States, and plays an essential role in promoting peace and stability, enhancing cooperative security, and advancing democracy and human rights in Europe. The OSCE is particularly active in the fields of preventive diplomacy, conflict prevention, crisis

management, and post-conflict rehabilitation. NATO and the OSCE have developed close practical cooperation, especially with regard to the international effort to bring peace to the former Yugoslavia.

17. The European Union has taken important decisions and given a further impetus to its efforts to strengthen its security and defence dimension. This process will have implications for the entire Alliance, and all European Allies should be involved in it, building on arrangements developed by NATO and the WEU. The development of a common foreign and security policy (CFSP) includes the progressive framing of a common defence policy. Such a policy, as called for in the Amsterdam Treaty, would be compatible with the common security and defence policy established within the framework of the Washington Treaty. Important steps taken in this context include the incorporation of the WEU's Petersberg tasks into the Treaty on European Union and the development of closer institutional relations with the WEU.
18. As stated in the 1994 Summit declaration and reaffirmed in Berlin in 1996, the Alliance fully supports the development of the European Security and Defence Identity within the Alliance by making available its assets and capabilities for WEU-led operations. To this end, the Alliance and the WEU have developed a close relationship and put into place key elements of the ESDI as agreed in Berlin. In order to enhance peace and stability in Europe and more widely, the European Allies are strengthening their capacity for action, including by increasing their military capabilities. The increase of the responsibilities and capacities of the European Allies with respect to security and defence enhances the security environment of the Alliance.
19. The stability, transparency, predictability, lower levels of armaments, and verification which can be provided by arms control and non-proliferation agreements support NATO's political and military efforts to achieve its strategic objectives. The Allies have played a major part in the significant achievements in this field. These include the enhanced stability produced by the CFE Treaty, the deep reductions in nuclear weapons provided for in the START treaties; the signature of the Comprehensive Test Ban Treaty, the indefinite and unconditional extension of the Nuclear Non-Proliferation Treaty, the accession to it of Belarus, Kazakhstan, and Ukraine as non-nuclear weapons states, and the entry into force of the Chemical Weapons Convention. The Ottawa Convention to ban anti-personnel landmines and similar agreements make an important contribution to alleviating human suffering. There are welcome

prospects for further advances in arms control in conventional weapons and with respect to nuclear, chemical, and biological (NBC) weapons.

### **Security challenges and risks**

20. Notwithstanding positive developments in the strategic environment and the fact that large-scale conventional aggression against the Alliance is highly unlikely, the possibility of such a threat emerging over the longer term exists. The security of the Alliance remains subject to a wide variety of military and non-military risks which are multi-directional and often difficult to predict. These risks include uncertainty and instability in and around the Euro-Atlantic area and the possibility of regional crises at the periphery of the Alliance, which could evolve rapidly. Some countries in and around the Euro-Atlantic area face serious economic, social and political difficulties. Ethnic and religious rivalries, territorial disputes, inadequate or failed efforts at reform, the abuse of human rights, and the dissolution of states can lead to local and even regional instability. The resulting tensions could lead to crises affecting Euro-Atlantic stability, to human suffering, and to armed conflicts. Such conflicts could affect the security of the Alliance by spilling over into neighbouring countries, including NATO countries, or in other ways, and could also affect the security of other states.
21. The existence of powerful nuclear forces outside the Alliance also constitutes a significant factor which the Alliance has to take into account if security and stability in the Euro-Atlantic area are to be maintained.
22. The proliferation of NBC weapons and their means of delivery remains a matter of serious concern. In spite of welcome progress in strengthening international non-proliferation regimes, major challenges with respect to proliferation remain. The Alliance recognises that proliferation can occur despite efforts to prevent it and can pose a direct military threat to the Allies' populations, territory, and forces. Some states, including on NATO's periphery and in other regions, sell or acquire or try to acquire NBC weapons and delivery means. Commodities and technology that could be used to build these weapons of mass destruction and their delivery means are becoming more common, while detection and prevention of illicit trade in these materials and know-how continues to be difficult. Non-state actors have shown the potential to create and use some of these weapons.
23. The global spread of technology that can be of use in the production of weapons may result in the greater availability of sophisticated military



capabilities, permitting adversaries to acquire highly capable offensive and defensive air, land, and sea-borne systems, cruise missiles, and other advanced weaponry. In addition, state and non-state adversaries may try to exploit the Alliance's growing reliance on information systems through information operations designed to disrupt such systems. They may attempt to use strategies of this kind to counter NATO's superiority in traditional weaponry.

24. Any armed attack on the territory of the Allies, from whatever direction, would be covered by Articles 5 and 6 of the Washington Treaty. However, Alliance security must also take account of the global context. Alliance security interests can be affected by other risks of a wider nature, including acts of terrorism, sabotage and organised crime, and by the disruption of the flow of vital resources. The uncontrolled movement of large numbers of people, particularly as a consequence of armed conflicts, can also pose problems for security and stability affecting the Alliance. Arrangements exist within the Alliance for consultation among the Allies under Article 4 of the Washington Treaty and, where appropriate, co-ordination of their efforts including their responses to risks of this kind.

### **Part III - The Approach to Security in the 21st Century**

25. The Alliance is committed to a broad approach to security, which recognises the importance of political, economic, social and environmental factors in addition to the indispensable defence dimension. This broad approach forms the basis for the Alliance to accomplish its fundamental security tasks effectively, and its increasing effort to develop effective cooperation with other European and Euro-Atlantic organisations as well as the United Nations. Our collective aim is to build a European security architecture in which the Alliance's contribution to the security and stability of the Euro-Atlantic area and the contribution of these other international organisations are complementary and mutually reinforcing, both in deepening relations among Euro-Atlantic countries and in managing crises. NATO remains the essential forum for consultation among the Allies and the forum for agreement on policies bearing on the security and defence commitments of its members under the Washington Treaty.
26. The Alliance seeks to preserve peace and to reinforce Euro-Atlantic security and stability by: the preservation of the transatlantic link; the maintenance of effective military capabilities sufficient for deterrence and defence and to fulfil the full range of its missions; the development of the European Security and

Defence Identity within the Alliance; an overall capability to manage crises successfully; its continued openness to new members; and the continued pursuit of partnership, cooperation, and dialogue with other nations as part of its co-operative approach to Euro-Atlantic security, including in the field of arms control and disarmament.

### **The Transatlantic Link**

27. NATO is committed to a strong and dynamic partnership between Europe and North America in support of the values and interests they share. The security of Europe and that of North America are indivisible. Thus the Alliance's commitment to the indispensable transatlantic link and the collective defence of its members is fundamental to its credibility and to the security and stability of the Euro-Atlantic area.

### **The Maintenance Of Alliance Military Capabilities**

28. The maintenance of an adequate military capability and clear preparedness to act collectively in the common defence remain central to the Alliance's security objectives. Such a capability, together with political solidarity, remains at the core of the Alliance's ability to prevent any attempt at coercion or intimidation, and to guarantee that military aggression directed against the Alliance can never be perceived as an option with any prospect of success.
29. Military capabilities effective under the full range of foreseeable circumstances are also the basis of the Alliance's ability to contribute to conflict prevention and crisis management through non-Article 5 crisis response operations. These missions can be highly demanding and can place a premium on the same political and military qualities, such as cohesion, multinational training, and extensive prior planning, that would be essential in an Article 5 situation. Accordingly, while they may pose special requirements, they will be handled through a common set of Alliance structures and procedures.

### **The European Security And Defence Identity**

30. The Alliance, which is the foundation of the collective defence of its members and through which common security objectives will be pursued wherever possible, remains committed to a balanced and dynamic transatlantic partnership. The European Allies have taken decisions to enable them to

assume greater responsibilities in the security and defence field in order to enhance the peace and stability of the Euro-Atlantic area and thus the security of all Allies. On the basis of decisions taken by the Alliance, in Berlin in 1996 and subsequently, the European Security and Defence Identity will continue to be developed within NATO. This process will require close cooperation between NATO, the WEU and, if and when appropriate, the European Union. It will enable all European Allies to make a more coherent and effective contribution to the missions and activities of the Alliance as an expression of our shared responsibilities; it will reinforce the transatlantic partnership; and it will assist the European Allies to act by themselves as required through the readiness of the Alliance, on a case-by-case basis and by consensus, to make its assets and capabilities available for operations in which the Alliance is not engaged militarily under the political control and strategic direction either of the WEU or as otherwise agreed, taking into account the full participation of all European Allies if they were so to choose.

### **Conflict Prevention And Crisis Management**

31. In pursuit of its policy of preserving peace, preventing war, and enhancing security and stability and as set out in the fundamental security tasks, NATO will seek, in cooperation with other organisations, to prevent conflict, or, should a crisis arise, to contribute to its effective management, consistent with international law, including through the possibility of conducting non-Article 5 crisis response operations. The Alliance's preparedness to carry out such operations supports the broader objective of reinforcing and extending stability and often involves the participation of NATO's Partners. NATO recalls its offer, made in Brussels in 1994, to support on a case-by-case basis in accordance with its own procedures, peacekeeping and other operations under the authority of the UN Security Council or the responsibility of the OSCE, including by making available Alliance resources and expertise. In this context NATO recalls its subsequent decisions with respect to crisis response operations in the Balkans. Taking into account the necessity for Alliance solidarity and cohesion, participation in any such operation or mission will remain subject to decisions of member states in accordance with national constitutions.
32. NATO will make full use of partnership, cooperation and dialogue and its links to other organisations to contribute to preventing crises and, should they arise, defusing them at an early stage. A coherent approach to crisis management, as

in any use of force by the Alliance, will require the Alliance's political authorities to choose and co-ordinate appropriate responses from a range of both political and military measures and to exercise close political control at all stages.

### **Partnership, Cooperation, And Dialogue**

33. Through its active pursuit of partnership, cooperation, and dialogue, the Alliance is a positive force in promoting security and stability throughout the Euro-Atlantic area. Through outreach and openness, the Alliance seeks to preserve peace, support and promote democracy, contribute to prosperity and progress, and foster genuine partnership with and among all democratic Euro-Atlantic countries. This aims at enhancing the security of all, excludes nobody, and helps to overcome divisions and disagreements that could lead to instability and conflict.
34. The Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) will remain the overarching framework for all aspects of NATO's cooperation with its Partners. It offers an expanded political dimension for both consultation and cooperation. EAPC consultations build increased transparency and confidence among its members on security issues, contribute to conflict prevention and crisis management, and develop practical cooperation activities, including in civil emergency planning, and scientific and environmental affairs.
35. The Partnership for Peace is the principal mechanism for forging practical security links between the Alliance and its Partners and for enhancing interoperability between Partners and NATO. Through detailed programmes that reflect individual Partners' capacities and interests, Allies and Partners work towards transparency in national defence planning and budgeting; democratic control of defence forces; preparedness for civil disasters and other emergencies; and the development of the ability to work together, including in NATO-led PfP operations. The Alliance is committed to increasing the role the Partners play in PfP decision-making and planning, and making PfP more operational. NATO has undertaken to consult with any active participant in the Partnership if that Partner perceives a direct threat to its territorial integrity, political independence, or security.
36. Russia plays a unique role in Euro-Atlantic security. Within the framework of the NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security, NATO and Russia have committed themselves to developing their relations on the basis of common interest, reciprocity and transparency to achieve a lasting

and inclusive peace in the Euro-Atlantic area based on the principles of democracy and co-operative security. NATO and Russia have agreed to give concrete substance to their shared commitment to build a stable, peaceful and undivided Europe. A strong, stable and enduring partnership between NATO and Russia is essential to achieve lasting stability in the Euro-Atlantic area.

37. Ukraine occupies a special place in the Euro-Atlantic security environment and is an important and valuable partner in promoting stability and common democratic values. NATO is committed to further strengthening its distinctive partnership with Ukraine on the basis of the NATO-Ukraine Charter, including political consultations on issues of common concern and a broad range of practical cooperation activities. The Alliance continues to support Ukrainian sovereignty and independence, territorial integrity, democratic development, economic prosperity and its status as a non-nuclear weapons state as key factors of stability and security in central and eastern Europe and in Europe as a whole.
38. The Mediterranean is an area of special interest to the Alliance. Security in Europe is closely linked to security and stability in the Mediterranean. NATO's Mediterranean Dialogue process is an integral part of NATO's co-operative approach to security. It provides a framework for confidence building, promotes transparency and cooperation in the region, and reinforces and is reinforced by other international efforts. The Alliance is committed to developing progressively the political, civil, and military aspects of the Dialogue with the aim of achieving closer cooperation with, and more active involvement by, countries that are partners in this Dialogue.

## **Enlargement**

39. The Alliance remains open to new members under Article 10 of the Washington Treaty. It expects to extend further invitations in coming years to nations willing and able to assume the responsibilities and obligations of membership, and as NATO determines that the inclusion of these nations would serve the overall political and strategic interests of the Alliance, strengthen its effectiveness and cohesion, and enhance overall European security and stability. To this end, NATO has established a programme of activities to assist aspiring countries in their preparations for possible future membership in the context of its wider relationship with them. No European democratic country whose admission would fulfil the objectives of the Treaty will be excluded from consideration.

## **Arms Control, Disarmament, And Non-Proliferation**

40. The Alliance's policy of support for arms control, disarmament, and non-proliferation will continue to play a major role in the achievement of the Alliance's security objectives. The Allies seek to enhance security and stability at the lowest possible level of forces consistent with the Alliance's ability to provide for collective defence and to fulfil the full range of its missions. The Alliance will continue to ensure that - as an important part of its broad approach to security - defence and arms control, disarmament, and non-proliferation objectives remain in harmony. The Alliance will continue to actively contribute to the development of arms control, disarmament, and non-proliferation agreements as well as to confidence and security building measures. The Allies take seriously their distinctive role in promoting a broader, more comprehensive and more verifiable international arms control and disarmament process. The Alliance will enhance its political efforts to reduce dangers arising from the proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery. The principal non-proliferation goal of the Alliance and its members is to prevent proliferation from occurring or, should it occur, to reverse it through diplomatic means. The Alliance attaches great importance to the continuing validity and the full implementation by all parties of the CFE Treaty as an essential element in ensuring the stability of the Euro-Atlantic area.

## **Part IV - Guidelines for the Alliance's Forces Principles Of Alliance Strategy**

41. The Alliance will maintain the necessary military capabilities to accomplish the full range of NATO's missions. The principles of Allied solidarity and strategic unity remain paramount for all Alliance missions. Alliance forces must safeguard NATO's military effectiveness and freedom of action. The security of all Allies is indivisible: an attack on one is an attack on all. With respect to collective defence under Article 5 of the Washington Treaty, the combined military forces of the Alliance must be capable of deterring any potential aggression against it, of stopping an aggressor's advance as far forward as possible should an attack nevertheless occur, and of ensuring the political independence and territorial integrity of its member states. They must also be

prepared to contribute to conflict prevention and to conduct non-Article 5 crisis response operations. The Alliance's forces have essential roles in fostering cooperation and understanding with NATO's Partners and other states, particularly in helping Partners to prepare for potential participation in NATO-led PfP operations. Thus they contribute to the preservation of peace, to the safeguarding of common security interests of Alliance members, and to the maintenance of the security and stability of the Euro-Atlantic area. By deterring the use of NBC weapons, they contribute to Alliance efforts aimed at preventing the proliferation of these weapons and their delivery means.

42. The achievement of the Alliance's aims depends critically on the equitable sharing of the roles, risks and responsibilities, as well as the benefits, of common defence. The presence of United States conventional and nuclear forces in Europe remains vital to the security of Europe, which is inseparably linked to that of North America. The North American Allies contribute to the Alliance through military forces available for Alliance missions, through their broader contribution to international peace and security, and through the provision of unique training facilities on the North American continent. The European Allies also make wide-ranging and substantial contributions. As the process of developing the ESDI within the Alliance progresses, the European Allies will further enhance their contribution to the common defence and to international peace and stability including through multinational formations.
43. The principle of collective effort in Alliance defence is embodied in practical arrangements that enable the Allies to enjoy the crucial political, military and resource advantages of collective defence, and prevent the renationalisation of defence policies, without depriving the Allies of their sovereignty. These arrangements also enable NATO's forces to carry out non-Article 5 crisis response operations and constitute a prerequisite for a coherent Alliance response to all possible contingencies. They are based on procedures for consultation, an integrated military structure, and on co-operation agreements. Key features include collective force planning; common funding; common operational planning; multinational formations, headquarters and command arrangements; an integrated air defence system; a balance of roles and responsibilities among the Allies; the stationing and deployment of forces outside home territory when required; arrangements, including planning, for crisis management and reinforcement; common standards and procedures for equipment, training and logistics; joint and combined doctrines and exercises when appropriate; and infrastructure, armaments and logistics cooperation. The

inclusion of NATO's Partners in such arrangements or the development of similar arrangements for them, in appropriate areas, is also instrumental in enhancing cooperation and common efforts in Euro-Atlantic security matters.

44. Multinational funding, including through the Military Budget and the NATO Security Investment Programme, will continue to play an important role in acquiring and maintaining necessary assets and capabilities. The management of resources should be guided by the military requirements of the Alliance as they evolve.
45. The Alliance supports the further development of the ESDI within the Alliance, including by being prepared to make available assets and capabilities for operations under the political control and strategic direction either of the WEU or as otherwise agreed.
46. To protect peace and to prevent war or any kind of coercion, the Alliance will maintain for the foreseeable future an appropriate mix of nuclear and conventional forces based in Europe and kept up to date where necessary, although at a minimum sufficient level. Taking into account the diversity of risks with which the Alliance could be faced, it must maintain the forces necessary to ensure credible deterrence and to provide a wide range of conventional response options. But the Alliance's conventional forces alone cannot ensure credible deterrence. Nuclear weapons make a unique contribution in rendering the risks of aggression against the Alliance incalculable and unacceptable. Thus, they remain essential to preserve peace.

## **The Alliance's Force Posture**

### *The Missions of Alliance Military Forces*

47. The primary role of Alliance military forces is to protect peace and to guarantee the territorial integrity, political independence and security of member states. The Alliance's forces must therefore be able to deter and defend effectively, to maintain or restore the territorial integrity of Allied nations and - in case of conflict - to terminate war rapidly by making an aggressor reconsider his decision, cease his attack and withdraw. NATO forces must maintain the ability to provide for collective defence while conducting effective non-Article 5 crisis response operations.
48. The maintenance of the security and stability of the Euro-Atlantic area is of key importance. An important aim of the Alliance and its forces is to keep risks at a distance by dealing with potential crises at an early stage. In the event of crises



which jeopardise Euro-Atlantic stability and could affect the security of Alliance members, the Alliance's military forces may be called upon to conduct crisis response operations. They may also be called upon to contribute to the preservation of international peace and security by conducting operations in support of other international organisations, complementing and reinforcing political actions within a broad approach to security.

49. In contributing to the management of crises through military operations, the Alliance's forces will have to deal with a complex and diverse range of actors, risks, situations and demands, including humanitarian emergencies. Some non-Article 5 crisis response operations may be as demanding as some collective defence missions. Well-trained and well-equipped forces at adequate levels of readiness and in sufficient strength to meet the full range of contingencies as well as the appropriate support structures, planning tools and command and control capabilities are essential in providing efficient military contributions. The Alliance should also be prepared to support, on the basis of separable but not separate capabilities, operations under the political control and strategic direction either of the WEU or as otherwise agreed. The potential participation of Partners and other non-NATO nations in NATO-led operations as well as possible operations with Russia would be further valuable elements of NATO's contribution to managing crises that affect Euro-Atlantic security.
50. Alliance military forces also contribute to promoting stability throughout the Euro-Atlantic area by their participation in military-to-military contacts and in other cooperation activities and exercises under the Partnership for Peace as well as those organised to deepen NATO's relationships with Russia, Ukraine and the Mediterranean Dialogue countries. They contribute to stability and understanding by participating in confidence-building activities, including those which enhance transparency and improve communication; as well as in verification of arms control agreements and in humanitarian de-mining. Key areas of consultation and cooperation could include inter alia: training and exercises, interoperability, civil-military relations, concept and doctrine development, defence planning, crisis management, proliferation issues, armaments cooperation as well as participation in operational planning and operations.

## *Guidelines for the Alliance's Force Posture*

51. To implement the Alliance's fundamental security tasks and the principles of its strategy, the forces of the Alliance must continue to be adapted to meet the requirements of the full range of Alliance missions effectively and to respond to future challenges. The posture of Allies' forces, building on the strengths of different national defence structures, will conform to the guidelines developed in the following paragraphs.
52. The size, readiness, availability and deployment of the Alliance's military forces will reflect its commitment to collective defence and to conduct crisis response operations, sometimes at short notice, distant from their home stations, including beyond the Allies' territory. The characteristics of the Alliance's forces will also reflect the provisions of relevant arms control agreements. Alliance forces must be adequate in strength and capabilities to deter and counter aggression against any Ally. They must be interoperable and have appropriate doctrines and technologies. They must be held at the required readiness and deployability, and be capable of military success in a wide range of complex joint and combined operations, which may also include Partners and other non-NATO nations.
53. This means in particular:
  - a. that the overall size of the Allies' forces will be kept at the lowest levels consistent with the requirements of collective defence and other Alliance missions; they will be held at appropriate and graduated readiness;
  - b. that the peacetime geographical distribution of forces will ensure a sufficient military presence throughout the territory of the Alliance, including the stationing and deployment of forces outside home territory and waters and forward deployment of forces when and where necessary. Regional and, in particular, geostrategic considerations within the Alliance will have to be taken into account, as instabilities on NATO's periphery could lead to crises or conflicts requiring an Alliance military response, potentially with short warning times;
  - c. that NATO's command structure will be able to undertake command and control of the full range of the Alliance's military missions including through the use of deployable combined and joint HQs, in particular CJTF headquarters, to command and control multinational and multiservice forces. It will also be able to support operations under the political control and strategic direction either of the WEU or as otherwise

- agreed, thereby contributing to the development of the ESDI within the Alliance, and to conduct NATO-led non-Article 5 crisis response operations in which Partners and other countries may participate;
- d. that overall, the Alliance will, in both the near and long term and for the full range of its missions, require essential operational capabilities such as an effective engagement capability; deployability and mobility; survivability of forces and infrastructure; and sustainability, incorporating logistics and force rotation. To develop these capabilities to their full potential for multinational operations, interoperability, including human factors, the use of appropriate advanced technology, the maintenance of information superiority in military operations, and highly qualified personnel with a broad spectrum of skills will be important. Sufficient capabilities in the areas of command, control and communications as well as intelligence and surveillance will serve as necessary force multipliers;
  - e. that at any time a limited but militarily significant proportion of ground, air and sea forces will be able to react as rapidly as necessary to a wide range of eventualities, including a short-notice attack on any Ally. Greater numbers of force elements will be available at appropriate levels of readiness to sustain prolonged operations, whether within or beyond Alliance territory, including through rotation of deployed forces. Taken together, these forces must also be of sufficient quality, quantity and readiness to contribute to deterrence and to defend against limited attacks on the Alliance;
  - f. that the Alliance must be able to build up larger forces, both in response to any fundamental changes in the security environment and for limited requirements, by reinforcement, by mobilising reserves, or by reconstituting forces when necessary. This ability must be in proportion to potential threats to Alliance security, including potential long-term developments. It must take into account the possibility of substantial improvements in the readiness and capabilities of military forces on the periphery of the Alliance. Capabilities for timely reinforcement and resupply both within and from Europe and North America will remain of critical importance, with a resulting need for a high degree of deployability, mobility and flexibility;
  - g. that appropriate force structures and procedures, including those that would provide an ability to build up, deploy and draw down forces

quickly and selectively, are necessary to permit measured, flexible and timely responses in order to reduce and defuse tensions. These arrangements must be exercised regularly in peacetime;

- h. that the Alliance's defence posture must have the capability to address appropriately and effectively the risks associated with the proliferation of NBC weapons and their means of delivery, which also pose a potential threat to the Allies' populations, territory, and forces. A balanced mix of forces, response capabilities and strengthened defences is needed;
- i. that the Alliance's forces and infrastructure must be protected against terrorist attacks.

#### *Characteristics of Conventional Forces*

54. It is essential that the Allies' military forces have a credible ability to fulfil the full range of Alliance missions. This requirement has implications for force structures, force and equipment levels; readiness, availability, and sustainability; training and exercises; deployment and employment options; and force build-up and mobilisation capabilities. The aim should be to achieve an optimum balance between high readiness forces capable of beginning rapidly, and immediately as necessary, collective defence or non-Article 5 crisis response operations; forces at different levels of lower readiness to provide the bulk of those required for collective defence, for rotation of forces to sustain crisis response operations, or for further reinforcement of a particular region; and a longer-term build-up and augmentation capability for the worst case -- but very remote -- scenario of large scale operations for collective defence. A substantial proportion of Alliance forces will be capable of performing more than one of these roles.

55. Alliance forces will be structured to reflect the multinational and joint nature of Alliance missions. Essential tasks will include controlling, protecting, and defending territory; ensuring the unimpeded use of sea, air, and land lines of communication; sea control and protecting the deployment of the Alliance's sea-based deterrent; conducting independent and combined air operations; ensuring a secure air environment and effective extended air defence; surveillance, intelligence, reconnaissance and electronic warfare; strategic lift; and providing effective and flexible command and control facilities, including deployable combined and joint headquarters.

56. The Alliance's defence posture against the risks and potential threats of the proliferation of NBC weapons and their means of delivery must continue to be improved, including through work on missile defences. As NATO forces may be called upon to operate beyond NATO's borders, capabilities for dealing with proliferation risks must be flexible, mobile, rapidly deployable and sustainable. Doctrines, planning, and training and exercise policies must also prepare the Alliance to deter and defend against the use of NBC weapons. The aim in doing so will be to further reduce operational vulnerabilities of NATO military forces while maintaining their flexibility and effectiveness despite the presence, threat or use of NBC weapons.
57. Alliance strategy does not include a chemical or biological warfare capability. The Allies support universal adherence to the relevant disarmament regimes. But, even if further progress with respect to banning chemical and biological weapons can be achieved, defensive precautions will remain essential.
58. Given reduced overall force levels and constrained resources, the ability to work closely together will remain vital for achieving the Alliance's missions. The Alliance's collective defence arrangements in which, for those concerned, the integrated military structure plays the key role, are essential in this regard. The various strands of NATO's defence planning need to be effectively coordinated at all levels in order to ensure the preparedness of the forces and supporting structures to carry out the full spectrum of their roles. Exchanges of information among the Allies about their force plans contribute to securing the availability of the capabilities needed for the execution of these roles. Consultations in case of important changes in national defence plans also remain of key importance. Cooperation in the development of new operational concepts will be essential for responding to evolving security challenges. The detailed practical arrangements that have been developed as part of the ESDI within the Alliance contribute to close allied co-operation without unnecessary duplication of assets and capabilities.
59. To be able to respond flexibly to possible contingencies and to permit the effective conduct of Alliance missions, the Alliance requires sufficient logistics capabilities, including transport capacities, medical support and stocks to deploy and sustain all types of forces effectively. Standardisation will foster cooperation and cost-effectiveness in providing logistic support to allied forces. Mounting and sustaining operations outside the Allies' territory, where there may be little or no host-nation support, will pose special logistical challenges. The ability to build-up larger, adequately equipped and trained forces, in a

timely manner and to a level able to fulfil the full range of Alliance missions, will also make an essential contribution to crisis management and defence. This will include the ability to reinforce any area at risk and to establish a multinational presence when and where this is needed. Forces of various kinds and at various levels of readiness will be capable of flexible employment in both intra-European and transatlantic reinforcement. This will require control of lines of communication, and appropriate support and exercise arrangements.

60. The interaction between Alliance forces and the civil environment (both governmental and non-governmental) in which they operate is crucial to the success of operations. Civil-military cooperation is interdependent: military means are increasingly requested to assist civil authorities; at the same time civil support to military operations is important for logistics, communications, medical support, and public affairs. Cooperation between the Alliance's military and civil bodies will accordingly remain essential.
61. The Alliance's ability to accomplish the full range of its missions will rely increasingly on multinational forces, complementing national commitments to NATO for the Allies concerned. Such forces, which are applicable to the full range of Alliance missions, demonstrate the Alliance's resolve to maintain a credible collective defence; enhance Alliance cohesion; and reinforce the transatlantic partnership and strengthen the ESDI within the Alliance. Multinational forces, particularly those capable of deploying rapidly for collective defence or for non-Article 5 crisis response operations, reinforce solidarity. They can also provide a way of deploying more capable formations than might be available purely nationally, thus helping to make more efficient use of scarce defence resources. This may include a highly integrated, multinational approach to specific tasks and functions, an approach which underlies the implementation of the CJTF concept. For peace support operations, effective multinational formations and other arrangements involving Partners will be valuable. In order to exploit fully the potential offered by multinational formations, improving interoperability, inter alia through sufficient training and exercises, is of the highest importance.

#### *Characteristics of Nuclear Forces*

62. The fundamental purpose of the nuclear forces of the Allies is political: to preserve peace and prevent coercion and any kind of war. They will continue to fulfil an essential role by ensuring uncertainty in the mind of any aggressor

about the nature of the Allies' response to military aggression. They demonstrate that aggression of any kind is not a rational option. The supreme guarantee of the security of the Allies is provided by the strategic nuclear forces of the Alliance, particularly those of the United States; the independent nuclear forces of the United Kingdom and France, which have a deterrent role of their own, contribute to the overall deterrence and security of the Allies.

63. A credible Alliance nuclear posture and the demonstration of Alliance solidarity and common commitment to war prevention continue to require widespread participation by European Allies involved in collective defence planning in nuclear roles, in peacetime basing of nuclear forces on their territory and in command, control and consultation arrangements. Nuclear forces based in Europe and committed to NATO provide an essential political and military link between the European and the North American members of the Alliance. The Alliance will therefore maintain adequate nuclear forces in Europe. These forces need to have the necessary characteristics and appropriate flexibility and survivability, to be perceived as a credible and effective element of the Allies' strategy in preventing war. They will be maintained at the minimum level sufficient to preserve peace and stability.
64. The Allies concerned consider that, with the radical changes in the security situation, including reduced conventional force levels in Europe and increased reaction times, NATO's ability to defuse a crisis through diplomatic and other means or, should it be necessary, to mount a successful conventional defence has significantly improved. The circumstances in which any use of nuclear weapons might have to be contemplated by them are therefore extremely remote. Since 1991, therefore, the Allies have taken a series of steps which reflect the post-Cold War security environment. These include a dramatic reduction of the types and numbers of NATO's sub-strategic forces including the elimination of all nuclear artillery and ground-launched short-range nuclear missiles; a significant relaxation of the readiness criteria for nuclear-armed forces; and the termination of standing peacetime nuclear contingency plans. NATO's nuclear forces no longer target any country. Nonetheless, NATO will maintain, at the minimum level consistent with the prevailing security environment, adequate sub-strategic forces based in Europe which will provide an essential link with strategic nuclear forces, reinforcing the transatlantic link. These will consist of dual capable aircraft and a small number of United Kingdom Trident warheads. Sub-strategic nuclear weapons will, however, not

be deployed in normal circumstances on surface vessels and attack submarines.

## **Part V - Conclusion**

65. As the North Atlantic Alliance enters its sixth decade, it must be ready to meet the challenges and opportunities of a new century. The Strategic Concept reaffirms the enduring purpose of the Alliance and sets out its fundamental security tasks. It enables a transformed NATO to contribute to the evolving security environment, supporting security and stability with the strength of its shared commitment to democracy and the peaceful resolution of disputes. The Strategic Concept will govern the Alliance's security and defence policy, its operational concepts, its conventional and nuclear force posture and its collective defence arrangements, and will be kept under review in the light of the evolving security environment. In an uncertain world the need for effective defence remains, but in reaffirming this commitment the Alliance will also continue making full use of every opportunity to help build an undivided continent by promoting and fostering the vision of a Europe whole and free.



### **Anexo III - *Active Engagement, Modern Defence* | Conceito Estratégico 2010**

“Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation” adopted by Heads of State and Government in Lisbon Active Engagement, Modern Defence

#### **Preface**

We, the Heads of State and Government of the NATO nations, are determined that NATO will continue to play its unique and essential role in ensuring our common defence and security. This Strategic Concept will guide the next phase in NATO's evolution, so that it continues to be effective in a changing world, against new threats, with new capabilities and new partners:

- It reconfirms the bond between our nations to defend one another against attack, including against new threats to the safety of our citizens.
- It commits the Alliance to prevent crises, manage conflicts and stabilize post-conflict situations, including by working more closely with our international partners, most importantly the United Nations and the European Union.
- It offers our partners around the globe more political engagement with the Alliance, and a substantial role in shaping the NATO-led operations to which they contribute.
- It commits NATO to the goal of creating the conditions for a world without nuclear weapons – but reconfirms that, as long as there are nuclear weapons in the world, NATO will remain a nuclear Alliance.
- It restates our firm commitment to keep the door to NATO open to all European democracies that meet the standards of membership, because enlargement contributes to our goal of a Europe whole, free and at peace.
- It commits NATO to continuous reform towards a more effective, efficient and flexible Alliance, so that our taxpayers get the most security for the money they invest in defence. The citizens of our countries rely on NATO to defend Allied nations, to deploy robust military forces where and when required for our security, and to help promote common security with our partners around the globe. While the world is changing, NATO's essential mission will remain the same: to ensure that the Alliance remains an unparalleled community of freedom, peace, security and shared values.

## Core Tasks and Principles

1. NATO's fundamental and enduring purpose is to safeguard the freedom and security of all its members by political and military means. Today, the Alliance remains an essential source of stability in an unpredictable world.
2. NATO member states form a unique community of values, committed to the principles of individual liberty, democracy, human rights and the rule of law. The Alliance is firmly committed to the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and to the Washington Treaty, which affirms the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security.
3. The political and military bonds between Europe and North America have been forged in NATO since the Alliance was founded in 1949; the transatlantic link remains as strong, and as important to the preservation of Euro-Atlantic peace and security, as ever. The security of NATO members on both sides of the Atlantic is indivisible. We will continue to defend it together, on the basis of solidarity, shared purpose and fair burden-sharing.
4. The modern security environment contains a broad and evolving set of challenges to the security of NATO's territory and populations. In order to assure their security, the Alliance must and will continue fulfilling effectively three essential core tasks, all of which contribute to safeguarding Alliance members, and always in accordance with international law:
  - a. **Collective defence.** NATO members will always assist each other against attack, in accordance with Article 5 of the Washington Treaty. That commitment remains firm and binding. NATO will deter and defend against any threat of aggression, and against emerging security challenges where they threaten the fundamental security of individual Allies or the Alliance as a whole.
  - b. **Crisis management.** NATO has a unique and robust set of political and military capabilities to address the full spectrum of crises –before, during and after conflicts. NATO will actively employ an appropriate mix of those political and military tools to help manage developing crises that have the potential to affect Alliance security, before they escalate into

conflicts; to stop ongoing conflicts where they affect Alliance security; and to help consolidate stability in post-conflict situations where that contributes to Euro-Atlantic security.

- c. **Cooperative security.** The Alliance is affected by, and can affect, political and security developments beyond its borders. The Alliance will engage actively to enhance international security, through partnership with relevant countries and other international organisations; by contributing actively to arms control, non-proliferation and disarmament; and by keeping the door to membership in the Alliance open to all European democracies that meet NATO's standards.

- 5. NATO remains the unique and essential transatlantic forum for consultations on all matters that affect the territorial integrity, political independence and security of its members, as set out in Article 4 of the Washington Treaty. Any security issue of interest to any Ally can be brought to the NATO table, to share information, exchange views and, where appropriate, forge common approaches.
- 6. In order to carry out the full range of NATO missions as effectively and efficiently as possible, Allies will engage in a continuous process of reform, modernisation and transformation.

## **The Security Environment**

- 7. Today, the Euro-Atlantic area is at peace and the threat of a conventional attack against NATO territory is low. That is an historic success for the policies of robust defence, Euro-Atlantic integration and active partnership that have guided NATO for more than half a century.
- 8. However, the conventional threat cannot be ignored. Many regions and countries around the world are witnessing the acquisition of substantial, modern military capabilities with consequences for international stability and Euro-Atlantic security that are difficult to predict. This includes the proliferation of ballistic missiles, which poses a real and growing threat to the Euro-Atlantic area.

9. The proliferation of nuclear weapons and other weapons of mass destruction, and their means of delivery, threatens incalculable consequences for global stability and prosperity. During the next decade, proliferation will be most acute in some of the world's most volatile regions.
10. Terrorism poses a direct threat to the security of the citizens of NATO countries, and to international stability and prosperity more broadly. Extremist groups continue to spread to, and in, areas of strategic importance to the Alliance, and modern technology increases the threat and potential impact of terrorist attacks, in particular if terrorists were to acquire nuclear, chemical, biological or radiological capabilities.
11. Instability or conflict beyond NATO border scan directly threaten Alliance security, including by fostering extremism, terrorism, and trans-national illegal activities such as trafficking in arms, narcotics and people
12. Cyber attacks are becoming more frequent, more organised and more costly in the damage that they inflict on government administrations, businesses, economies and potentially also transportation and supply networks and other critical infrastructure; they can reach a threshold that threatens national and Euro-Atlantic prosperity, security and stability. Foreign militaries and intelligence services, organised criminals, terrorist and/or extremist groups can each be the source of such attacks.
13. All countries are increasingly reliant on the vital communication, transport and transit routes on which international trade, energy security and prosperity depend. They require greater international efforts to ensure their resilience against attack or disruption. Some NATO countries will become more dependent on foreign energy suppliers and in some cases, on foreign energy supply and distribution networks for their energy needs. As a larger share of world consumption is transported across the globe, energy supplies are increasingly exposed to disruption.
14. A number of significant technology-related trends –including the development of laser weapons, electronic warfare and technologies that impede access to space–appear poised to have major global effects that will impact on NATO military planning and operations.

15. Key environmental and resource constraints, including health risks, climate change, water scarcity and increasing energy needs will further shape the future security environment in areas of concern to NATO and have the potential to significantly affect NATO planning and operations.

## **Defence and Deterrence**

16. The greatest responsibility of the Alliance is to protect and defend our territory and our populations against attack, as set out in Article 5 of the Washington Treaty. The Alliance does not consider any country to be its adversary. However, no one should doubt NATO's resolve if the security of any of its members were to be threatened.
17. Deterrence, based on an appropriate mix of nuclear and conventional capabilities, remains a core element of our overall strategy. The circumstances in which any use of nuclear weapons might have to be contemplated are extremely remote. As long as nuclear weapons exist, NATO will remain a nuclear alliance.
18. The supreme guarantee of the security of the Allies is provided by the strategic nuclear forces of the Alliance, particularly those of the United States; the independent strategic nuclear forces of the United Kingdom and France, which have a deterrent role of their own, contribute to the overall deterrence and security of the Allies.
19. We will ensure that NATO has the full range of capabilities necessary to deter and defend against any threat to the safety and security of our populations. Therefore, we will:
- maintain an appropriate mix of nuclear and conventional forces;
  - maintain the ability to sustain concurrent major joint operations and several smaller operations for collective defence and crisis response, including at strategic distance;
  - develop and maintain robust, mobile and deployable conventional forces to carry out both our Article 5 responsibilities and the Alliance's expeditionary operations, including with the NATO Response Force;

- carry out the necessary training, exercises, contingency planning and information exchange for assuring our defence against the full range of conventional and emerging security challenges, and provide appropriate visible assurance and reinforcement for all Allies;
- ensure the broadest possible participation of Allies in collective defence planning on nuclear roles, in peacetime basing of nuclear forces, and in command, control and consultation arrangements;
- develop the capability to defend our populations and territories against ballistic missile attack as a core element of our collective defence, which contributes to the indivisible security of the Alliance. We will actively seek cooperation on missile defence with Russia and other Euro-Atlantic partners;
- further develop NATO's capacity to defend against the threat of chemical, biological, radiological and nuclear weapons of mass destruction;
- develop further our ability to prevent, detect, defend against and recover from cyber-attacks, including by using the NATO planning process to enhance and coordinate national cyber-defence capabilities, bringing all NATO bodies under centralized cyber protection, and better integrating NATO cyber awareness, warning and response with member nations;
- enhance the capacity to detect and defend against international terrorism, including through enhanced analysis of the threat, more consultations with our partners, and the development of appropriate military capabilities, including to help train local forces to fight terrorism themselves;
- develop the capacity to contribute to energy security, including protection of critical energy infrastructure and transit areas and lines, cooperation with partners, and consultations among Allies on the basis of strategic assessments and contingency planning;
- ensure that the Alliance is at the front edge in assessing the security impact of emerging technologies, and that military planning takes the potential threats into account;
- sustain the necessary levels of defence spending, so that our armed forces are sufficiently resourced;
- continue to review NATO's overall posture in deterring and defending against the full range of threats to the Alliance, taking into account changes to the evolving international security environment.

## **Security through Crisis Management**

20. Crises and conflicts beyond NATO's borders can pose a direct threat to the security of Alliance territory and populations. NATO will therefore engage, where possible and when necessary, to prevent crises, manage crises, stabilize post-conflict situation and support reconstruction.
21. The lessons learned from NATO operations, in particular in Afghanistan and the Western Balkans, make it clear that a comprehensive political, civilian and military approach is necessary for effective crisis management. The Alliance will engage actively with other international actors before, during and after crises to encourage collaborative analysis, planning and conduct of activities on the ground, in order to maximise coherence and effectiveness of the overall international effort.
22. The best way to manage conflicts is to prevent them from happening. NATO will continually monitor and analyse the international environment to anticipate crises and, where appropriate, take active steps to prevent them from becoming larger conflicts.
23. Where conflict prevention proves unsuccessful, NATO will be prepared and capable to manage ongoing hostilities. NATO has unique conflict management capacities, including the unparalleled capability to deploy and sustain robust military forces in the field. NATO-led operations have demonstrated the indispensable contribution the Alliance can make to international conflict management efforts.
24. Even when conflict comes to an end, the international community must often provide continued support, to create the conditions for lasting stability. NATO will be prepared and capable to contribute to stabilisation and reconstruction, in close cooperation and consultation wherever possible with other relevant international actors.
25. To be effective across the crisis management spectrum, we will:
  - enhance intelligence sharing within NATO, to better predict when crises might occur, and how they can best be prevented;

- further develop doctrine and military capabilities for expeditionary operations, including counterinsurgency, stabilization and reconstruction operations;
- form an appropriate but modest civilian crisis management capability to interface more effectively with civilian partners, building on the lessons learned from NATO-led operations. This capability may also be used to plan, employ and coordinate civilian activities until conditions allow for the transfer of those responsibilities and tasks to other actors;
- enhance integrated civilian-military planning throughout the crisis spectrum,
- develop the capability to train and develop local forces in crisis zones, so that local authorities are able, as quickly as possible, to maintain security without international assistance;
- identify and train civilian specialists from member states, made available for rapid deployment by Allies for selected missions, able to work alongside our military personnel and civilian specialists from partner countries and institutions;
- broaden and intensify the political consultations among Allies, and with partners, both on a regular basis and in dealing with all stages of a crisis – before, during and after.

## **Promoting International Security through Cooperation**

### **Arms Control, Disarmament, and Non-Proliferation**

26. NATO seeks its security at the lowest possible level of forces. Arms control, disarmament and non-proliferation contribute to peace, security and stability, and should ensure undiminished security for all Alliance members. We will continue to play our part in reinforcing arms control and in promoting disarmament of both conventional weapons and weapons of mass destruction, as well as non-proliferation efforts:

- We are resolved to seek a safer world for all and to create the conditions for a world without nuclear weapons in accordance with the goals of the Nuclear Non-Proliferation Treaty, in a way that promotes international stability, and is based on the principle of undiminished security for all.
- With the changes in the security environment since the end of the Cold War, we have dramatically reduced the number of nuclear weapons stationed in Europe and our reliance on nuclear weapons in NATO strategy. We will seek to create the conditions for further reductions in the future.



- In any future reductions, our aim should be to seek Russian agreement to increase transparency on its nuclear weapons in Europe and relocate these weapons away from the territory of NATO members. Any further steps must take into account the disparity with the greater Russian stockpiles of short-range nuclear weapons.
- We are committed to conventional arms control, which provides predictability, transparency and a means to keep armaments at the lowest possible level for stability. We will work to strengthen the conventional arms control regime in Europe on the basis of reciprocity, transparency and host-nation consent.
- We will explore ways for our political means and military capabilities to contribute to international efforts to fight proliferation.
- National decisions regarding arms control and disarmament may have an impact on the security of all Alliance members. We are committed to maintain, and develop as necessary, appropriate consultations among Allies on these issues.

## **Open Door**

27. NATO's enlargement has contributed substantially to the security of Allies; the prospect of further enlargement and the spirit of cooperative security have advanced stability in Europe more broadly. Our goal of a Europe whole and free, and sharing common values, would be best served by the eventual integration of all European countries that so desire into Euro-Atlantic structures.

- The door to NATO membership remains fully open to all European democracies which share the values of our Alliance, which are willing and able to assume the responsibilities and obligations of membership, and whose inclusion can contribute to common security and stability.

## **Partnerships**

28. The promotion of Euro-Atlantic security is best assured through a wide network of partner relationships with countries and organisations around the globe. These partnerships make a concrete and valued contribution to the success of NATO's fundamental tasks.

29. Dialogue and cooperation with partners can make a concrete contribution to enhancing international security, to defending the values on which our Alliance is based, to NATO's operations, and to preparing interested nations for membership of NATO. These relationships will be based on reciprocity, mutual benefit and mutual respect.

30. We will enhance our partnerships through flexible formats that bring NATO and partners together –across and beyond existing frameworks:

- We are prepared to develop political dialogue and practical cooperation with any nations and relevant organisations across the globe that share our interest in peaceful international relations.
- We will be open to consultation with any partner country on security issues of common concern.
- We will give our operational partners a structural role in shaping strategy and decisions on NATO-led missions to which they contribute.
- We will further develop our existing partnerships while preserving their specificity.

31. Cooperation between NATO and the United Nations continues to make a substantial contribution to security in operations around the world. The Alliance aims to deepen political dialogue and practical cooperation with the UN, as set out in the UN-NATO Declaration signed in 2008, including through:

- enhanced liaison between the two Headquarters;
- more regular political consultation;and
- enhanced practical cooperation in managing crises where both organisations are engaged.

32. An active and effective European Union contributes to the overall security of the Euro-Atlantic area. Therefore the EU is a unique and essential partner for NATO. The two organisations share a majority of members, and all members of both organisations share common values. NATO recognizes the importance of a stronger and more capable European defence. We welcome the entry into force of the Lisbon Treaty, which provides a framework forstrengthening the EU's capacities to address common security challenges. Non-EU Allies make a significant contribution to these efforts. For the strategic partnership between

NATO and the EU, their fullest involvement in these efforts is essential. NATO and the EU can and should play complementary and mutually reinforcing roles in supporting international peace and security. We are determined to make our contribution to create more favourable circumstances through which we will:

- fully strengthen the strategic partnership with the EU, in the spirit of full mutual openness, transparency, complementarity and respect for the autonomy and institutional integrity of both organisations;
- enhance our practical cooperation in operations throughout the crisis spectrum, from coordinated planning to mutual support in the field;
- broaden our political consultations to include all issues of common concern, in order to share assessments and perspectives;
- cooperate more fully in capability development, to minimise duplication and maximise cost-effectiveness.

33. NATO-Russia cooperation is of strategic importance as it contributes to creating a common space of peace, stability and security. NATO poses no threat to Russia. On the contrary: we want to see a true strategic partnership between NATO and Russia, and we will act accordingly, with the expectation of reciprocity from Russia.

34. The NATO-Russia relationship is based upon the goals, principles and commitments of the NATO-Russia Founding Act and the Rome Declaration, especially regarding the respect of democratic principles and the sovereignty, independence and territorial integrity of all states in the Euro-Atlantic area. Notwithstanding differences on particular issues, we remain convinced that the security of NATO and Russia is intertwined and that a strong and constructive partnership based on mutual confidence, transparency and predictability can best serve our security. We are determined to:

- enhance the political consultations and practical cooperation with Russia in areas of shared interests, including missile defence, counter-terrorism, counter-narcotics, counter-piracy and the promotion of wider international security;
- use the full potential of the NATO-Russia Council for dialogue and joint action with Russia.

35. The Euro-Atlantic Partnership Council and Partnership for Peace are central to our vision of Europe whole, free and in peace. We are firmly committed to the development of friendly and cooperative relations with all countries of the Mediterranean, and we intend to further develop the Mediterranean Dialogue in the coming years. We attach great importance to peace and stability in the Gulf region, and we intend to strengthen our cooperation in the Istanbul Cooperation Initiative. We will aim to:

- enhance consultations and practical military cooperation with our partners in the Euro-Atlantic Partnership Council;
- continue and develop the partnerships with Ukraine and Georgia within the NATO-Ukraine and NATO-Georgia Commissions, based on the NATO decision at the Bucharest summit 2008, and taking into account the Euro-Atlantic orientation or aspiration of each of the countries;
- facilitate the Euro-Atlantic integration of the Western Balkans, with the aim to ensure lasting peace and stability based on democratic values, regional cooperation and good neighbourly relations;
- deepen the cooperation with current members of the Mediterranean Dialogue and be open to the inclusion in the Mediterranean Dialogue of other countries of the region;
- develop a deeper security partnership with our Gulf partners and remain ready to welcome new partners in the Istanbul Cooperation Initiative. Reform and Transformation

36. Unique in history, NATO is a security Alliance that fields military forces able to operate together in any environment; that can control operations anywhere through its integrated military command structure; and that has at its disposal core capabilities that few Allies could afford individually.

37. NATO must have sufficient resources –financial, military and human –to carry out its missions, which are essential to the security of Alliance populations and territory. Those resources must, however, be used in the most efficient and effective way possible. We will:

- maximise the deployability of our forces, and their capacity to sustain operations in the field, including by undertaking focused efforts to meet NATO's usability targets;

- ensure the maximum coherence in defence planning, to reduce unnecessary duplication, and to focus our capability development on modern requirements;
- develop and operate capabilities jointly, for reasons of cost-effectiveness and as a manifestation of solidarity;
- preserve and strengthen the common capabilities, standards, structures and funding that bind us together;
- engage in a process of continual reform, to streamline structures, improve working methods and maximise efficiency.

### **An Alliance for the 21stCentury**

38. We, the political leaders of NATO, are determined to continue renewal of our Alliance so that it is fit for purpose in addressing the 21stCentury security challenges. We are firmly committed to preserve its effectiveness as the globe's most successful political-military Alliance. Our Alliance thrives as a source of hope because it is based on common values of individual liberty, democracy, human rights and the rule of law, and because our common essential and enduring purpose is to safeguard the freedom and security of its members. These values and objectives are universal and perpetual, and we are determined to defend them through unity, solidarity, strength and resolve.

**Anexo IV - Entrevista ao Senhor General Loureiro dos Santos, dia 15 de Fevereiro de 2012.**

**“A evolução do Conceito de Gestão de Crises no seio da NATO” (Entrevista integral)**

**Carolina Barata**

**Qual a sua percepção relativamente ao lugar ocupado pela NATO no cenário internacional do pós-Guerra Fria?**

O pós-Guerra Fria foi uma situação de incerteza e de ambiguidades que aliás ainda não terminaram. A Guerra Fria foi a razão de ser da NATO e a NATO foi concebida, preparou-se e ganhou de certa maneira esse conflito.

Quando acabou a Guerra Fria, a razão de ser da NATO tinha terminado e, na altura, houve gente que entendia que era tempo de a NATO desaparecer. Aliás, actualmente, Vladimir Putin chama a atenção para o facto de, contrariamente aquilo que se passou com o Pacto de Varsóvia, que foi desmembrado, não se passou o mesmo com a NATO e, portanto, há um desequilíbrio. Tendo em atenção a sua concepção muito nacionalista e revivalista relativamente à União Soviética, ele no fundo gostaria de ser o imperador da União Soviética mas, no fundo, isto corresponde à verdade.

Primeiro o inimigo, havia um inimigo claro e definido; depois a ameaça, que era uma ameaça convencional, uma invasão, um bombardeamento e, para conter essa ameaça, para fazer face à ameaça e para dissuadir que ela se concretizasse, havia uma estrutura militar montada no terreno, por exemplo nós temos aqui coisas, aeroportos, depósitos de munições, depósitos de combustível. Foi construída, falando em linguagem operacional militar, foi como se as Forças Armadas dos países da NATO estivessem instaladas no terreno definitivamente, e isto nem é só força de expressão, porque por exemplo as forças portuguesas iam, pelo menos uma vez por ano, a Itália fazer exercícios no lugar que estava destinado para que deslocássemos as forças e, em caso disso, ali combatermos. Fui lá várias vezes como Director de Operações do Estado Maior do Exército, recordo-me bem que era perto do Alpes dináricos. Levávamos tropas e fazíamos exercícios, calculávamos, por exemplo, tempo que demorava a deslocar as tropas, verificávamos se havia condições para o fazer, se as pontes existiam e se tinham capacidade para aguentar os carros de combate.

Havia uma estrutura montada com esse sentido e, de repente, o inimigo desaparece mas a NATO permanece. Todas as Alianças militares são como os

sistemas solares em que existe o sol, que é a potência dominante, e depois existem uma série de satélites que giram à volta do sol. Neste sentido, a natureza da Aliança define-se pelas relações que existem entre cada um dos satélites e o sol. Por exemplo, Portugal tem muitos interesses na NATO mas, basicamente, Portugal está na NATO porque interessa a Portugal a relação com a potência marítima dominante e a potência marítima dominante na nossa área tem uma organização que se chama NATO, e nós estamos na NATO por causa disso. O raciocínio que os outros países fazem deve ser muito semelhante.

A NATO permanece mas houve uma espécie de um desmantelamento dos arsenais militares. Todos os países diminuíram os seus investimentos defensivos, principalmente os países europeus, que já tinham o problema da sustentabilidade do seu Estado Social. E a Europa conseguiu manter esse Estado Social, e foi um fenómeno histórico localizado no espaço e no tempo, porque havia essa possibilidade de se constituir o Estado Social. Esta possibilidade aparece exactamente pela situação que a Guerra Fria criou, que foi uma situação de certa estabilidade na Europa e de protecção dos EUA relativamente à Europa. Portanto, os europeus apesar de gastarem algum dinheiro enfim, a proporção não é a actual, mas não havia uma desproporcionalidade tão grande nos gastos. Mas, mesmo assim, quem defendia a Europa eram os EUA, quem gastava o dinheiro eram os EUA e isto permitiu aos europeus avançarem no Estado Social. Portugal atrasou-se por causa da natureza do regime e só quando acabámos com o regime ditatorial é que passamos, em termos históricos e em termos comparativos, tendo em atenção o tempo que dura a NATO até à Guerra Fria é um tempo relativamente limitado, e nós arrancamos para o Estado Social já tarde.

Todos os sistemas militares foram diminuídos, nomeadamente os EUA. E é curioso um aspecto ao qual normalmente as pessoas não ligam, a proliferação de empresas militares privadas volta a aparecer precisamente no fim da Guerra Fria e por efeitos da necessidade política do desmantelamento dos arsenais porque, embora aos EUA não lhes fosse conveniente desarmar como desarmaram, sentiram-se obrigados a fazê-lo por razões políticas. A população não entendia que depois de uma guerra daquelas, não houvesse um desarmamento. Então os EUA desarmaram e tiveram que recorrer a empresas militares privadas para manter muitas das situações de influência, especialmente em ditaduras de Terceiro Mundo, porque não tinham possibilidade política. Tinham os meios para enviar mas não podiam ir ao Congresso obter autorização porque ninguém daria autorização e ninguém perceberia.

**Falou na Europa e a 2ª questão vai nesse sentido, como equaciona o papel da NATO em articulação com a PCSD? Acha que são complementares, rivais ou mero *fait divers*? (porque a EU não possui capacidade efectiva a solo)?**

Aos EUA era conveniente ter um parceiro europeu mais ou menos unificado e fez várias tentativas, desde logo, no fim da II Guerra Mundial. Fez várias tentativas para haver uma organização europeia com a qual se entendesse, o famoso telefone de que Kissinger falava, com quem comunicaria quando ligava para a Europa? E, portanto, isso foi um incentivo a constituir-se a UE.

Repare a primeira tentativa de unidade é para efeitos de defesa, a Comunidade Europeia de Defesa que logo no princípio não sobrevive. Depois disto, os europeus, os fundadores, vão pela parte económica e começam pela CECA. As coisas vão-se desenvolvendo e, a certa altura, surge o interesse em avançar para a União o sentido da defesa e aí houve várias razões.

Os EUA continuavam sempre interessados, olhando sempre para a parte da defesa da UE como um instrumento complementar e subsidiário da NATO. Isto é, a NATO é que tem de facto os meios, leia-se os americanos, porque no fundo, o que aconteceu é que a UE nunca teve capacidade, nem tem, porque não tem os meios com os quais é preciso gastar dinheiro e, portanto, os EUA nunca deixaram de ser a potência dominante neste conjunto das duas organizações.

Por outro lado, verificou-se a tentativa de alguns países europeus de caminhar para uma situação um pouco diferente dos EUA e terem políticas diferentes dos EUA. Repare, essa questão só se passa depois do fim da Guerra Fria e aparece muitas vezes ligada, embora não directamente relacionada mas ligada, a divergências no seio da NATO entre os mais importantes países europeus e os EUA, basicamente a França e a Alemanha.

Especialmente a França, porque numa fase inicial é a França de certa forma que conduz as coisas porque a Alemanha não se sente ainda em condições políticas de o fazer e, habilmente, deu o palco à França. Os Presidentes Franceses, especialmente Chirac, que era um homem um pouco vazio, convenceu-se que mandava naquele par de países e, neste sentido, houve esta tentativa de criar algumas estruturas que pouco acrescentavam em termos militares às capacidades da UE mas tinham uma grande importância em termos simbólicos.

Foi quando se criou o Quartel e o Estado Maior, e tudo isso pouco acrescentou em termos de capacidades, visto que o que faziam era possível um Comando de um Corpo de Exército fazer, um Corpo de Exército alemão ou francês fazer. Mas, a verdade, é que do ponto de vista político, aparecia uma organização que



potencialmente podia afastar-se dos EUA e é com essa ambiguidade política que os Europeus jogavam. Claro que não estavam interessados em afastar-se dos EUA porque, de facto, quando existiam problemas reais, eles sabiam que tinha que a resolução desses problemas teria que ser feita no seio da NATO porque só a NATO tinha os *assets*. NATO lia-se os EUA mas, em termos políticos e, como sabe, a política vive mais das percepções do que das realidades, isso aconteceu e originou-se essa situação.

Nunca a UE, na parte da política de defesa, deixou de ser complementar da NATO e isso foi reconhecido em todos os documentos oficiais, nomeadamente, na famosa Doutrina Solana, que é primeira vez digamos que há uma enunciação teórica da estratégia da UE em termos de segurança e de defesa. E, nessa doutrina, assume-se várias vezes a importância da NATO, o que até é uma coisa estranha porque, no fundo, é uma organização de defesa mas que, lê-se nas entrelinhas, confia mais na outra organização, da qual grande parte dos seus países são membros, do que propriamente nas suas capacidades, portanto, complementar.

**E como encara a emergência da questão Gestão de Crises no período da Guerra Fria? Novo simples *remaking* ou *business as usual* ? (necessidade de justificar a existência das organizações e de todos os meios, actores e instrumentos a elas associados, delas dependentes, etc)?**

Grande parte foi um pouco isso, foi um pouco uma maneira de justificar os meios existentes. Isso foi uma preocupação que a NATO teve permanentemente, mesmo durante a Guerra Fria.

Recordo-me quando participei em várias reuniões da NATO, quer como Ministro da Defesa, quer como Vice-Chefe General das Forças Armadas, que havia essa preocupação de mostrar serviço, mostrar trabalho. Mas, no essencial, quer dizer, não houve alterações. Mesmo até agora, não há alterações profundas. A única alteração profunda foi com a adaptação às novas circunstâncias, isto é, não se diz tão claramente mas, uma vez que tinha desaparecido o inimigo para o qual a NATO tinha sido criada, a NATO agora pode actuar fora de área, onde seja necessário. Foi a alteração.

De resto, a maneira de gerir as crises manteve-se e a maneira de gerir as crises é no Conselho da NATO. Mantém-se as cláusulas mais importantes que exigem a unanimidade, tudo é resolvido por consenso mas, em boa verdade quem determina as situações, são os EUA. E quando os EUA não conseguem o consenso (o que é muito raro), a NATO não age como tal e são os EUA que agem. Nestes casos

arranjam coligações de conveniência, a que Rumsfeld chamou de coligações de vontade, para utilizar outros países da NATO que concordem com a política e com os objectivos dos EUA. Foi o que se passou na Guerra do Iraque.

**A adaptação da Aliança à realidade do pós-Guerra Fria passou pela incorporação das exigências do ambiente securitário, nomeadamente com as crises balcânicas. Comente.**

Sim, os Balcãs de certa forma vieram, atempadamente, justificar que a NATO afinal tinha um papel, e um papel relacionado com a Europa.

Isto porque as crises balcânicas mostraram a impotência da UE. Se a Europa tivesse capacidade e meios, teria sido a altura de se libertar um pouco da tutela dos EUA, embora mantendo a NATO.

Mas os países europeus que por vezes davam a ideia que queriam ou que desejavam libertar-se dessa tutela, não conseguiram resolver sozinhos o conflito nos Balcãs e tiveram que recorrer aos EUA. Os EUA actuaram um pouco contrariados numa fase inicial mas lá actuaram e resolveram mal, a meu ver. Criaram outros problemas com o Kosovo, que é um problema que ainda não está resolvido e é um núcleo gerador de tensões e, eventualmente, poderá criar problemas no futuro.

Mas os Balcãs se por um lado mostraram a fraqueza dos europeus, por outro lado, deram oportunidade à NATO para de certa forma revelar o seu novo papel.

**Como vê o impacto da linha de orientação de Gestão de Crises definida na sequência das crises balcânicas no que refere a implicações para a Aliança e para o sistema internacional?**

Para a Aliança já referi. Para o sistema internacional teve um papel definidor que na altura os EUA, do meu ponto de vista erradamente, queriam definidor de uma derrota total da URSS.

Como sabe, a crise balcânica mostrou que a Rússia não concordava, nem numa concordou, com a actuação da NATO. A Sérvia era uma aliada tradicional da Rússia e a Rússia tentou de certa forma ajudar a Sérvia mas não conseguiu porque estava em plena desagregação, foi uma das piores fases da Rússia. A certa altura, com o acordo da NATO e dos EUA, para dar a ideia que estava envolvida na pacificação dos Balcãs, guiou um batalhão para um aeroporto mas houve desentendimentos posteriores que levaram à retirada do batalhão, o que foi uma certa humilhação para a Rússia que nunca se esqueceu disso.

De facto, na sequência da queda do Muro de Berlim, que foi a materialização da vitória da NATO na Guerra Fria, os EUA tiveram uma acção deliberada de aproveitar ao máximo a sua vitória.

Na sequência disso, deram-se uma série de adesões à NATO dos países de Leste, alguns antigos satélites da URSS e até antigos Estados da Rússia, como é o caso dos países bálticos. É uma situação que a Rússia ainda não esqueceu e nem perdoa porque em termos geopolíticos a Rússia, como todos os Estados, tem objectivos permanentes, e um dos objectivos permanentes é o acesso ao Báltico e o controlo daqueles países. Isso está dentro da agenda dos russos e foi, do meu ponto de vista, um erro estratégico da parte do Ocidente porque de certa forma criou as raízes de uma eventual nova confrontação que ainda não surgiu deliberadamente, e que aguardamos que não surja, mas que está sempre latente.

É exactamente este tipo de comportamento da NATO naquela fase que tem sido muitas vezes invocado pelos russos para justificar os seus cuidados relativamente a determinado tipo de medidas que a NATO toma. Actualmente, aquela que está em jogo é a questão do anti-míssil, que a Rússia não pode permitir porque sente o seu poder atingido.

Portanto, em termos do sistema internacional, houve uma clarificação das intenções dos EUA que materializaram aquilo que se pode chamar uma exploração do sucesso, uma ampliação da NATO a Leste e, ao mesmo tempo, uma degradação do antigo inimigo do Ocidente.

**No âmbito da Gestão de Crises, sendo agora considerada uma das tarefas fundamentais da Aliança, deve a Aliança responder a todo o espectro? (crises no âmbito da defesa colectiva (crises de artigo 5º); operações de resposta a crises (CRO), ou crises de não artigo 5º, e operações relacionadas com desastres naturais, tecnológicos ou humanitários)?**

Em boa verdade não houve alterações significativas. O que se passou foi que a Europa não estava interessada e não está muito interessada, digamos assim, nos problemas globais em termos de segurança. Está basicamente interessada na sua segurança regional. No que refere aos EUA, têm projectos globais.

É evidente que há países europeus que têm projectos globais, não no quadro da UE mas no quadro do próprio país, dos seus interesses nacionais, nomeadamente, de defesa. Portugal tem, a França tem, a Alemanha começa a ter porque começa a ter pretensões de potência global e procura ser uma potência ao mesmo nível das grandes potências.

Mas o conjunto dos países europeus querem a NATO para a sua segurança regional, é a grande preocupação dos países europeus. Temem envolver-se em questões de natureza global que possam afectar os seus projectos individuais que foi exactamente o problema do Iraque, em que a França e a Alemanha entenderam que os seus interesses estavam a ser afectados pela invasão dos EUA.

Essa questão mantém-se, isto é, os países europeus não estão interessados em que os EUA se confrontem com os seus interesses próprios em todo o mundo e querem o apoio dos EUA para na Europa se defenderem de eventuais ameaças que aqui surjam.

Pelo contrário, aos EUA não lhes interessa muito a segurança europeia porque neste momento se a Europa não tem condições, arranje-as, porque eles têm outros problemas, têm problemas globais que não têm nada a ver com a Europa e definiram agora as suas prioridades que não têm nada a ver com a Europa.

Neste contexto, teve que se arranjar uma solução. Uma situação que contabilizasse a vontade dos países europeus da NATO de garantir a sua segurança regional e, ao mesmo tempo, permitir aos EUA usar a NATO para as questões de natureza global. E então arranjaram essa situação das Parcerias Estratégicas e de Gestão de Crises e a utilização da NATO fora de área, principalmente não ao abrigo do artigo 5º e numa base caso a caso.

No fundo, foi isso que se arranjou e permite satisfazer os interesses das duas partes sem que haja colisão porque qualquer solução extrema poderia sempre originar um choque entre os EUA e os países europeus. Assim, quando os EUA estão interessados numa parceria estratégica para resolver um problema qualquer que consideram global, se os Estados europeus consideram que estão interessados no assunto, que é global, deixam-se entrar nesse comboio. Se consideram que não têm interesse, afastam-se. Eventualmente colocam-se ou mantém-se ao lado dos EUA apenas aqueles países cujo interesse aconselha a seguir os EUA. Portanto, o processo de Gestão de Crises surge exactamente para compatibilizar esses dois pontos de vista diferentes.

**Mas considera que deve exercer todo este espectro de acções de Gestão de Crises como por exemplo no caso de catástrofes humanitárias?**

Sim, pode fazer. Aliás, a primeira vez que as NRF actuaram foi no furacão Katrina, portanto, numa catástrofe e, uma segunda vez, no terramoto no Paquistão.

Hoje em dia, aquilo a que chamo ameaças não intencionais, são susceptíveis de provocar danos tão graves como as ameaças intencionais, e são tão difíceis ou mais de combater que ameaças intencionais. E, de facto, as Forças Armadas são as organizações que estão habituadas a actuar em ambientes de grande complexidade e de caos, sendo as organizações mais ajustadas para responder e para controlarem ou dirigirem uma operação de resposta. Isso verificou-se claramente no Katrina. Em plenos EUA a certa altura concluíram que para responder à catástrofe tinha que se recorrer aos meios militares.

Portanto, eu acho que sim. Isso foi correcto. Aliás, já existia, não estava escrito mas já se fazia.

**Com a ISAF e a necessidade de segurança e de desenvolvimento no Afeganistão, e tendo em conta as reticências de actuação por parte da ONU, UE e ONGs, o cenário parece caracterizar-se pela *counter-insurgency*. Para além da necessidade do uso da força militar, houve a necessidade da capacidade civil ser desde logo aplicada como são ex. as PRTs. Como encara esta necessidade da NATO possuir capacidade de gestão de crises?**

Isso é da doutrina da contra-subversão. Quando fizemos a Guerra do Ultramar fizemos isso, porque é da natureza da contra-subversão actuar sobre a população, atraí-la. Na contra-subversão só se consegue a vitória se conseguirmos a adesão da população às nossas teses. Portanto, isso também se faz com combate, para garantir a segurança dessa população porque se estiver insegura obviamente tende a juntar-se àqueles que lhe fornecem segurança mas, faz-se principalmente com meios de natureza não militar, como nós fizemos.

Aliás, os novos regulamentos dos EUA de *counter-insurgency*, feitos há uns anos desde o Iraque, uma das referências que fizeram foi exactamente o nosso regulamento de contra-subversão, o nosso Manual da Contra-Guerrilha em cinco volumes. Portanto, isso faz parte da natureza da própria guerra que se combatia no Afeganistão. Só que os EUA não perceberam isso no princípio, assim como não perceberam no Iraque. Só tarde de mais é que perceberam que afinal não se combatia só com força militar.

No Afeganistão e no Iraque os EUA cometeram uma série de erros estratégicos exactamente porque logo de início não actuaram da forma como deviam ter actuado. Só mais tarde é que foram para essa área da contra-insurreição.

A criação das PRTs foi uma maneira, embora depois tivesse sido considerada como um caminho nesse sentido, na abrangência da abordagem desse problema,

aquilo a que chamam uma *comprehensive approach*. Pelo conjunto, pela actuação de uma série de vectores para atingir o objectivo, as PRT surgiram porque os EUA não tinham mais meios para enviar para o Afeganistão. E como não tinham meios, precisavam de convencer os europeus a fazê-lo convenceram que bastavam uns PRT, uns grupos que iam para lá fazer mais assistência civil do que propriamente combater. E foi isso que levou os alemães para o norte do Afeganistão e outros países para o terreno. É claro que depois despertaram quando começaram a combater. Foi uma maneira de os envolver até porque os EUA não tinham capacidades.

Portanto, é tudo um conjunto de mal entendidos e de erros estratégicos que os EUA cometeram e que levaram à situação actual. Neste momento, o Iraque está praticamente a tornar-se um satélite do Irão e, no Afeganistão, já se sabe o que vai acontecer. Os Talibã vão tomar outra vez o poder. Já há uns quatro anos escrevi um artigo no Público cujo título era o seguinte “Afeganistão: Mullah Omar, Presidente eleito?”.

Posteriormente procuraram explicar doutrinariamente mas são erros. Tanto no Iraque como no Afeganistão, as coisas só começaram a acertar quando o General Petraeus começou a aplicar a doutrina da contra-subversão, que constava do tal regulamento de contra-subversão, que foi feito na Escola de Comando do Estado Maior do Exército dos EUA, terminado na altura em que o General Petraeus era Director. Depois vai para o Iraque como Comandante e, naturalmente, vai aplicar a doutrina feita e só depois de ir para o Afeganistão, passados dois anos, é que se aplica isso no Afeganistão.

O resto, no meio, são tudo erros que agora os EUA justificam. Naquela situação precisavam de colocar meios no terreno e tiveram que convencer os europeus, nomeadamente a Alemanha, a iniciar os PRTs. A Alemanha que teve um grande susto quando os EUA começaram a abrir a rota de reforço. A rota inicial de abastecimento era pelo Paquistão depois, atempadamente, fizeram a rota que entra pelo norte, passando pela Ásia Central. Até que essa rota comesse a funcionar, essa zona controlada pelos alemães não era problemática, só quando começou a funcionar, os talibãs começaram a atacar e os alemães ficaram muito admirados porque não tinham ido para isso, tinham ido para actuar com os PRTs.

Erros e muitos erros que os EUA fizeram. Aquilo que agora escrevem e dizem deve ser sempre olhado com muito cuidado porque os EUA dizem que normalmente fazem coisas muito boas mas no princípio é sempre um desastre. Mas desta vez não, foi um desastre no princípio, foi um desastre no meio e foi um desastre no fim, no Iraque e no Afeganistão.

**Na sua opinião, faz sentido distinguir, no âmbito da gestão de crises, uma gestão civil de crises? Porquê? Em caso afirmativo, como encara esta capacidade operacionalizada no âmbito da NATO?**

Eu fui a primeira pessoa em Portugal que escreveu sobre crises e gestão de crises, num livro publicado sobre as minhas lições de estratégia ao Curso para Generais, já lá vão uns anos, em 1982. E a tipificação da crise é aquela situação em que não se sabe se é paz ou se é guerra, uma crise é isso. Depois o conceito alargou-se e hoje em dia o conceito de crise abrange uma série de situações.

Eu julgo que é evidente que com o aparecimento dos novos problemas transversais e da própria constituição das sociedades modernas, que se caracterizam, sobretudo as sociedades modernas mais evoluídas, pela sua fragilidade, pelas suas vulnerabilidades. No caso de acções de natureza militar, mesmo que de baixa intensidade, como um atentado terrorista, no nosso tempo, provoca impactos de natureza estratégica que no passado só quase uma guerra de vários anos provocaria, por causa da informação.

Portanto, quando se trata de crises, é muito difícil dizer se é crise militar ou crise civil. Quer dizer, são crises e para gerir crises devemos usar todos os meios que tenhamos à nossa disposição. E é evidente que, por razões idênticas àquelas pelas quais eu defendi que as Forças Armadas são adequadas para combater catástrofes, ou seja, pelo conhecimento que têm para agir em situações de caos, em que não se sabe o que vai acontecer, e de medo, também as vejo como fundamentais na gestão de qualquer crise.

Portanto, eu julgo que não há aqui grande diferença é muito difícil distinguir. No nosso tempo, porque no passado eventualmente poder-se-ia distinguir. Não no meu conceito, que era um conceito de crise bem definido, uma situação em que poderia haver a paz ou a guerra mas na situação actual eu julgo que é preferível que a expressão crise seja indistinta e que seja resolvida pelos meios necessários, independentemente de serem civis ou militares. Portanto, crise militar é uma guerra ou uma agressão armada, isso aí não há problema, não é crise, é mesmo guerra.

As crises são mais complexas, não se sabe nem se aquilo é uma guerra tipificada em termos de direito internacional ou não é. E cada vez mais existirão problemas destes, especialmente pela complexificação, passo a expressão, das sociedades modernas. Por exemplo, neste momento só é considerado crime de agressão quando a agressão for uma agressão armada mas e se for uma agressão no ciberespaço, que paralise as infra-estruturas de um governo? Isso não é agressão? Não é considerado em termos internacionais, é uma crise.

A palavra crise tem esta vantagem, é um grande chapéu. Portanto, é mais prudente não estarmos muito preocupados em distinguir crises civis e crises militares. Primeiro porque é muito difícil fazê-lo, segundo porque, de facto, os meios militares são os mais adequados a agir sempre, em qualquer situação de caos e de complexidade, terceiro porque tem essa vantagem de não estarmos com problema em saber se é altura de avançar com os meios militares ou não, na medida em que eles poderão ser úteis também numa crise a que chamemos de crise civil.

**A NATO indica no CE2010 que esta capacidade civil de gestão de crises será modesta e não tem o objectivo de ser liderante (em linha com a *Comprehensive Approach*), sendo o seu uso reservado quando se verifica a ausência de actores com responsabilidade primária nesta área. Será esta a linha a seguir para o futuro ou a NATO acabará por intervir em operações de gestão de crises com os seus instrumentos militares e civis de gestão (como, aliás, sempre fez, muito embora sem esta designação)?**

Eu entendo isso como floriados, sem grandes resultados práticos. Mesmo o aparecimento na UE da Gestão Civil de Crises foi uma maneira de ser útil, de fazer alguma coisa porque não tinha capacidades militares. Na UE, a maior parte das acções que têm sido levadas a efeito, no âmbito da política de defesa, são acções de natureza policial porque de resto, em termos militares, de vez em quando constitui-se uma unidade para combater a pirataria e põe-se o chapéu da UE e pouco mais. São mais terminologias que se escrevem para justificar.

A NATO só se justifica por ser uma aliança militar e não há interesse nenhum em que a NATO comece a encarregar-se de outras coisas que não têm nada a ver com a NATO. Portanto, se essas novas missões de Gestão Civil de Crises não foram inseridas como eu penso que foram, para ‘dourar a pílula’, passo a expressão, porque todas estas coisas são de natureza política e a própria NATO precisa de mostrar que também age no campo civil, que não é só para matar pessoas e isto em termos políticos é mais simpático. Eventualmente julgam que terá mais aceitação que a NATO afinal também é para as coisas civis, mas no fundo, isso são tretas, desculpe o termo porque isso é só para inglês ver, como costumamos dizer.

Não tem efeitos reais porque a Gestão Civil de Crises que a NATO está em condições de fazer são crises como eu classifiquei de crises de grande dimensão, em que de um momento para o outro pode deflagrar a guerra ou em que há grandes desastres naturais. Isso são coisas civis mas em que só os militares estão em condições de resolver e, possivelmente, a NATO quando aparecer uma situação



dessas e que seja considerada pela Rússia como uma intervenção que afecta os seus interesses, a NATO vai dizer que isso é na sua área de Gestão Civil de Crises, é para isso que servem estas terminologias.

Numa situação em que possa haver um eventual choque com adversários, a NATO estará em condições de dizer que não se trata de uma operação militar mas de uma acção no campo da Gestão Civil de Crises. É para isso, é política pura.

**Acha que vai ser esse o papel da Aliança neste futuro próximo, que vai ser essa a linha? Tendo em conta o cenário desenhado no Conceito Estratégico de 2010 quanto à gestão de crises (parcerias - *comprehensive approach*)?**

Sim, a Aliança vai sempre actuar quando os países da Aliança, nomeadamente os EUA entenderem que beneficiam os seus interesses. Primeiro decidem actuar, a justificação vem depois, politicamente. O que é uma forma de actuação, hoje em dia é muito importante através da informação. Os EUA têm uma capacidade enorme nessa área. Tudo isso faz parte dos meios modernos de Gestão de Crises global portanto, eu julgo que a NATO quando avança com essas terminologias e com essas práticas está a por um lado a sossegar os outros actores internacionais, dizendo que não quer constituir ameaça para ninguém e depois está a justificar a possível intervenção em situações que se calhar se a NATO se intitulasse apenas como aquilo que é, uma aliança militar, se calhar não poderia intervir ou teria dificuldade em intervir, e assim, com o chapéu da Gestão Civil de Crises talvez possa intervir.

Senhor General, muito obrigada pela disponibilidade em participar nesta entrevista e, desta forma, ceder o seu contributo que em muito enriquecerá a dissertação a que me proponho. Novamente, um grande bem haja.